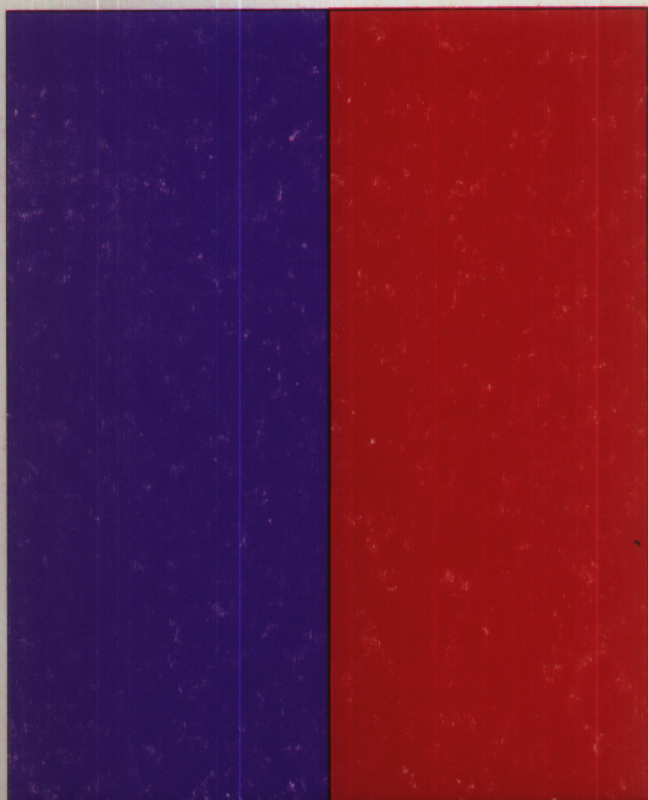


Nuevo orden mundial: reto para la inserción de América Latina

**Alfredo Guerra-Borges (coord.),
Arturo Guillén Romo, Carlos M. Vilas**



CUADERNOS DE ECONOMÍA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



**NUEVO ORDEN MUNDIAL:
RETO PARA LA INSERCIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

Alfredo Guerra-Borges
(coordinador)

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Francisco Barnés de Castro

Secretario General

Maestro Mario Melgar Adalid

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Maestra Verónica Villarespe Reyes

Secretaria Académica

Lic. Roberto Guerra Milligan

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de Isabel Juvera

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1994

Derechos reservados conforme a la ley

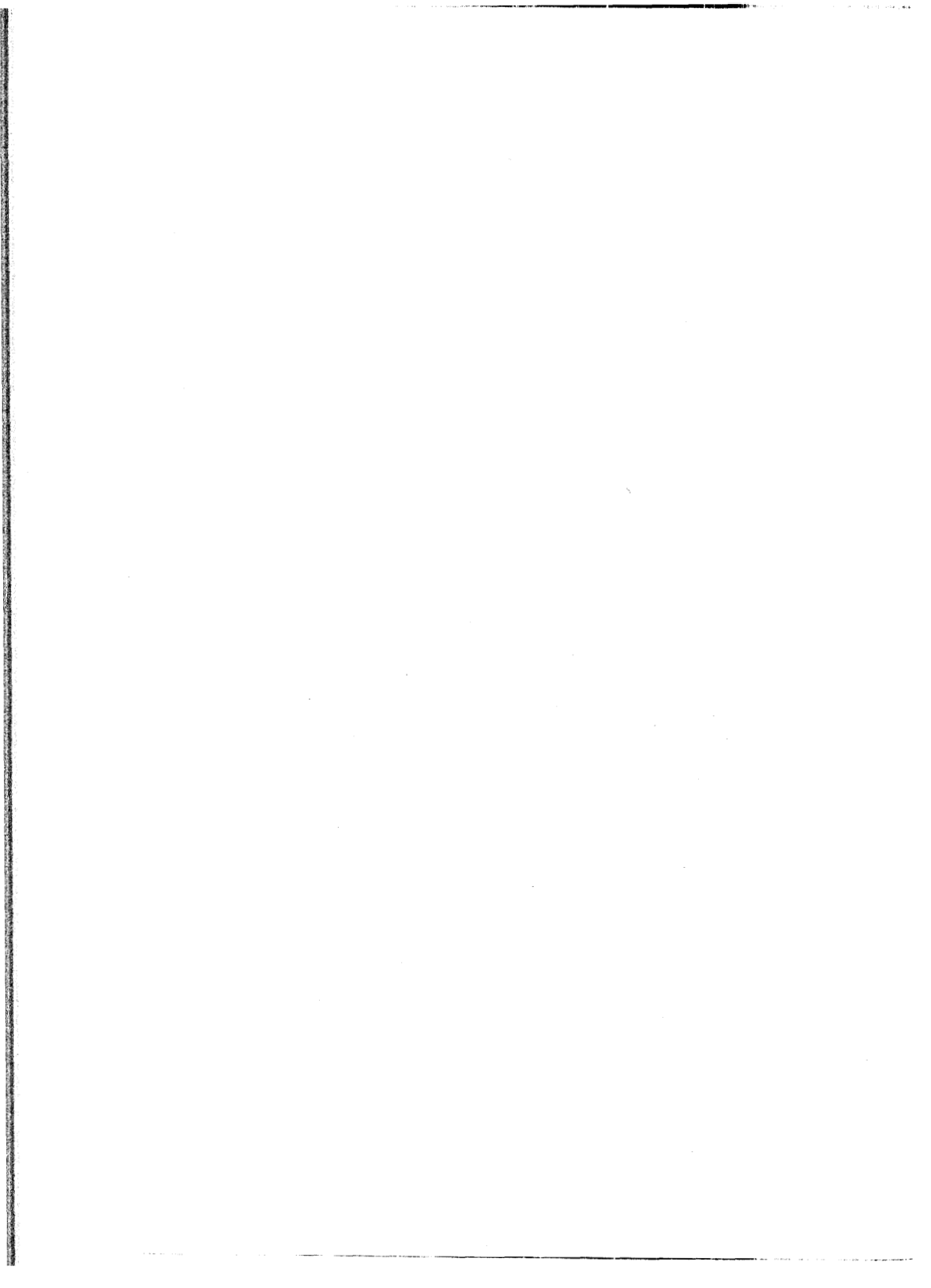
Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968-36-3927-5 •

ÍNDICE

APUNTE CON VOCACIÓN DE PRÓLOGO	7
POLÍTICA Y PODER EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL, <i>por</i> CARLOS M. VILAS	9
I. Introducción, 9; II. ¿Un nuevo orden mundial?, 11; III. América Latina y los cambios recientes, 56	
TIEMPO DE GRANDES CONFIGURACIONES. TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, <i>por</i> ALFREDO GUERRA-BORGES	85
Introducción, 85; I. Grandes configuraciones de la economía mundial, 87; II. El "hoyo negro" de la inversión en el nuevo orden mundial: Estados Unidos-Japón-Unión Europea, 98; III. Asia en el panorama de la inversión extranjera directa. Los contrastes con América Latina, 117	
LA INTEGRACIÓN DE BLOQUES REGIONALES EN LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, <i>por</i> ARTURO GUILLÉN R.	131
1. Introducción, 131; 2. Posiciones dominantes sobre la conformación de bloques regionales, 135; 3. Tendencias del comercio internacional "intrabloque" en el periodo 1970-1990, 140; 4. Conclusiones y perspectivas, 165	
NUEVO ORDEN MUNDIAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL COMERCIO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA, <i>por</i> ALFREDO GUERRA-BORGES	167
I. La inversión extranjera en América Latina: los años ochenta, 167; II. Relaciones comerciales de América Latina en el nuevo orden económico mundial, 180; III. México: la empresa transnacional en los ochenta, 203	



APUNTE CON VOCACIÓN DE PRÓLOGO

La economía internacional se ha modificado profundamente desde los años setenta, pero sobre todo a partir de mediados de la década pasada. En años recientes el universo político cambió también de manera radical. En el espacio de la economía hay actores y fuerzas muy bien identificados al frente del cambio. En el espacio político todavía no hay una clara asignación de los nuevos papeles, pero el drama ya se está representando. Entre tanto, América Latina sale, bastante maltrecha por cierto, de la crisis de los ochenta, y ensaya (no se sabe aún con cuánto éxito final) su reinserción en el nuevo contexto. ¿Cuáles son los principales rasgos de este mundo recién inaugurado? ¿Cuál es la alineación de fuerzas en el campo en que le toca desenvolverse a América Latina, y cómo lo viene haciendo?...

Una aproximación a estas interrogantes se intenta en la presente obra. La exploración del nuevo orden político fue emprendida por Carlos Vilas, investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en un trabajo que une al rigor analítico la fuerza expresiva a que convoca la revolución de nuestro tiempo. Alfredo Guerra-Borges, coordinador del grupo de autores e investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, examina un fenómeno de significación decisiva para México y América Latina: la concentración de la inversión extranjera directa en los principales centros emisores (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). Arturo Guillén, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, aborda otro aspecto determinante de la nueva configuración mundial (indisolublemente unido al anterior, y por ello mismo crucial para México y América Latina), como son los

flujos comerciales entre los bloques económicos encabezados por esos mismos centros de poder. En ambos trabajos de hacen además reflexiones teóricas sobre las tendencias y factores dinámicos de lo que hoy día se identifica como globalización y regionalización.

Una vez trazado el gran escenario, la indagación específica sobre la inserción de México y América Latina en el nuevo orden mundial de las inversiones extranjeras y el comercio se lleva a cabo en el trabajo referido a México y América Latina, de Guerra-Borges.

flujos comerciales entre los bloques económicos encabezados por esos mismos centros de poder. En ambos trabajos de hacen además reflexiones teóricas sobre las tendencias y factores dinámicos de lo que hoy día se identifica como globalización y regionalización.

Una vez trazado el gran escenario, la indagación específica sobre la inserción de México y América Latina en el nuevo orden mundial de las inversiones extranjeras y el comercio se lleva a cabo en el trabajo referido a México y América Latina, de Guerra-Borges.

POLÍTICA Y PODER EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Carlos M. Vilas

I. INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos internacionales acaecidos entre fines de 1989 y fines de 1991 conmocionaron severamente el sistema político internacional, con proyecciones que aún no se disciernen a cabalidad. La vertiginosa debacle del Este, desde la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 hasta la autodisolución de la URSS en diciembre de 1991, y el reordenamiento de las fuerzas políticas internacionales con motivo del conflicto del golfo árabe en 1990-1991 estuvieron precedidos de señales que, sin embargo, no fueron suficientes para alertar a los observadores. La reorganización política mundial, que aún se encuentra en curso, no fue un trueno en un día de sol pero sonó como tal. Los observadores y muchos de los actores fueron tomados por sorpresa, y ésta es posiblemente una de las causas de las diversas, sorprendentes, y a menudo curiosas reflexiones que tales acontecimientos han suscitado.

La magnitud y la celeridad de los cambios que se están desarrollando en los momentos actuales carecen de parangón en la historia moderna. Los casi 400 millones de personas que habitan lo que hasta hace poco era conocido como "el Este" están transformando sus sistemas económicos, sus instituciones políticas, sus ordenamientos jurídicos, sus fronteras, sus formas de pensar y de actuar, en un escenario

de confrontaciones interétnicas que han alcanzado nivel de conflicto bélico. El espacio político de lo que hasta hace dos años era el bloque soviético ha sido ocupado por un tembladeral de incógnitas. En vano se buscará en las crónicas de las decadencias imperiales una aceleración de sucesos como la que nos toca presenciar.

Puede ser imprudente formular proposiciones definitivas sobre acontecimientos de tal magnitud cuando todo está aún en movimiento; el análisis de la realidad turbulenta se puede confundir con la proyección de las opiniones del analista; las hipótesis pueden ceder paso a las aspiraciones de deseos, o a los temores. Pero nunca ha sido más necesario el análisis de la realidad y la interpretación de sus tendencias que en estos momentos, cuando aún los factores de incertidumbre opacan nuestra percepción del futuro. Es en la capacidad de anticipar acontecimientos donde radica fundamentalmente la legitimidad del análisis político.

Este capítulo tiene como objetivo analizar las transformaciones en curso del sistema político mundial configurado como expresión y resultado de la guerra fría y asentado en la bipolaridad militar nuclear. Lo hace desde la perspectiva de América Latina, al orientar el análisis hacia la intelección del sentido de esos cambios y, ante todo, de su gravitación en la región y de sus perspectivas de desarrollo y democratización.¹

En las secciones siguientes se discuten los que se considera aspectos centrales del escenario internacional contemporáneo: el remplazo de la bipolaridad político-militar por una unipolaridad articulada a una multipolaridad económica; la sustitución del bloque soviético por diversas hipótesis de formaciones estatales independientes; las modificaciones que estos cambios imponen, en su turno, en el orden jurídico internacional; el modo en que América Latina ingresa a la reorganización global; el debate en curso sobre el papel del Estado en la economía, los procesos de privatización y desregulación, y el esbozo de un nuevo tipo de economía mixta.

¹ En aras de la brevedad, este capítulo denomina "América Latina" a todo el hemisferio occidental con exclusión de Canadá y Estados Unidos; la expresión incluye por lo tanto al Caribe.

II. ¿UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

Si fuéramos a establecer una fecha, habría que convenir que el mundo de la guerra fría no terminó con el colapso de la URSS a fines de diciembre de 1991, sino con la aceptación soviética, casi un año antes, del liderazgo militar de Estados Unidos en la guerra contra Irak. La URSS, que desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 había utilizado los mecanismos jurídicos de su Consejo de Seguridad para moderar la influencia de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en los asuntos mundiales y en particular en las áreas en desarrollo, decidió aceptar el liderazgo estadounidense en la crisis y, aunque con reticencias, el modo de encararla y de resolverla militarmente. Los agudos problemas a que se enfrentaba la economía soviética y la hipótesis de que una cooperación política con Estados Unidos ayudaría a superarlos parece haber orientado el viraje de la URSS.

La guerra fría y el sistema de bipolaridad militar en que aquélla se asentó no concluyeron con la destrucción de uno de los adversarios o de los dos, ni en la convergencia de los sistemas en pugna, pero tampoco en una negociación para la construcción de un nuevo orden que superara las limitaciones, injusticias e irracionalidades del anterior. Finalizaron simplemente por la incapacidad de uno de los contendientes para continuar la confrontación. Por lo tanto, los acontecimientos sobrevinientes a la terminación del enfrentamiento guardan todavía mucha relación con la etapa que se cierra, más que con la que se insinúa.

El fin de la guerra fría y del sistema de bipolaridad implican una sensible reducción de la amenaza del holocausto nuclear, pero hasta ahora no han dado paso a un mundo más pacífico. La metáfora de Samir Amín, de que estamos en presencia del "imperio del caos", puede resultar excesiva;² entre otras razones porque, como él mismo reconoce, se trata de un "caos" organizado en muchos de sus aspectos centrales y que asume visos de sistema. Pero parece difícilmente cuestionable que la vertiginosa evolución de la bipolaridad político-

² Samir Amín, *The Empire of Chaos*, Nueva York, Monthly Review Press, 1992.

militar a la unipolaridad no haya aportado un sistema internacional menos violento y más estable. El presente es, fuera de dudas, un período de transición que se desenvuelve en medio de confrontaciones bélicas y exacerbación de xenofobias y fundamentalismos de diversa especie. Todo lleva a pensar que pasarán muchos años antes de que las aguas vuelvan a tomar un curso relativamente definido. Esto debería aconsejar cierta prudencia en las proposiciones.

La superación de la guerra fría por el colapso soviético tampoco permite entrever cuáles otras causas de preocupación para el futuro de la raza humana vayan a merecer un tratamiento más profundo. Es ante todo lo referente a la degradación de la biosfera por los estilos tecnológicos predominantes en el mundo desarrollado y por la devastación de los sistemas ecológicos del mundo en desarrollo. La conferencia de Río de Janeiro (junio de 1992) demostró que las expresiones de deseos y la retórica internacional del "nuevo orden" no implican por sí mismas un cambio en el manejo de estos temas por parte de los gobiernos que cuentan con más recursos para encararlos. Algo similar se debe decir de la cooperación internacional para el desarrollo. Las reducciones que están teniendo lugar en los presupuestos militares de las potencias occidentales no han tenido repercusiones, todavía, en incrementos de los recursos financieros destinados a la promoción del desarrollo internacional; el monto total de esta cooperación sigue siendo muchísimo más bajo que la meta concebida originalmente.

Sumadó al apabullante y aparentemente indetenible crecimiento de la pobreza en el mundo y al ahondamiento creciente de las desigualdades sociales, este empecinamiento de los países ricos demuestra que existen problemas mucho más difíciles de superar que los ideológicos, y que proyectan amenazas mucho más directas y dramáticas sobre el futuro de la humanidad. ¿Cuánta más injusticia puede soportar la seguridad mundial? La pregunta de Pierre Schöri ilustra la continuidad entre el viejo y el nuevo orden mundial, por encima de los cambios militares y los realineamientos políticos.³

³ Pierre Schöri, "Elementos de un nuevo orden mundial: seguridad, cultura democrática y justicia social", en *Coloquio de invierno I: La situación mundial y la democracia*, México, UNAM-FCE-CNCA, 1992, pp. 33-47.

La desaparición del conflicto Este-Oeste destaca la permanencia de las tensiones Norte-Sur y demuestra que la polarización política resultó más fácil de desmontar que los problemas producidos por el acceso desigual a recursos, por los desniveles cada vez más profundos en el desarrollo, y debidos a los mecanismos de estratificación internacional. Desde esta perspectiva, el nuevo orden presenta rasgos familiares: de un lado, el conjunto de viejas potencias coloniales, más Estados Unidos; del otro, los antiguos dominios y colonias. En Europa la hegemonía de Alemania es incuestionable; en el Este, el antiguo imperio ruso se esfuerza por conservar el control mediante acuerdos inestables con Occidente; Japón mantiene su predominio en el Pacífico. En el hemisferio occidental, la gravitación de Estados Unidos está fuera de dudas. La morfología del nuevo orden internacional se parece terriblemente a la de 1913 y no es muy diferente a la del Congreso de Viena de 1815. La guerra fría terminó con la "guerra caliente", que no se procesó como confrontación militar entre superpotencias, sino como aplastamiento de un poder intermedio del mundo en desarrollo por la mayor superpotencia militar mundial.

¿Qué papel desempeña o puede llegar a desempeñar América Latina en este orden político en el que los ingredientes de novedad se acumulan a los de permanencia? ¿Qué influencia ejercen los cambios recientes en el mundo sobre las perspectivas latinoamericanas de desarrollo y democratización? Otros capítulos de este volumen se aproximan a estas interrogantes con un enfoque económico. Éste quiere complementarlos aportando la perspectiva de la política y de las relaciones de poder.

Política y poder no son independientes de la economía, el comercio o las finanzas. El poder político, nacional e internacional, consiste en la capacidad de movilizar recursos en función de objetivos previamente determinados, de obtener de los otros actores comportamientos adecuados a las propias metas, o de inhibir los que resulten conflictivos con ellas. No existe una correlación lineal y unívoca entre potencial económico y autoridad política internacional. Ésta depende, ante todo, de la capacidad de liderazgo moral de un actor—Estado, gobierno, organización, dirigente—; la historia ofrece ejemplos de países pequeños, económicamente débiles, que supie-

ron modelar, gracias a esa conducción moral, dimensiones importantes de la política internacional. Esa capacidad, sin embargo, está asociada usualmente a coyunturas particulares —por ejemplo, equilibrios de poder entre potencias militares o desajustes amplios del sistema internacional—, o a la existencia de actores que suplen, por la vía de alianzas, las debilidades económicas militares o tecnológicas del protagonista en cuestión. En términos generales se puede admitir, por lo tanto, que el grado de protagonismo político está significativamente ligado al potencial económico y a la participación en las transacciones internacionales. Después de casi medio siglo de retroceso en la escena internacional, América Latina enfrenta el reordenamiento global en medio de vulnerabilidades e incertidumbres.

*A. Unipolaridad político-militar,
multipolaridad económica*

El ingrediente más llamativo del escenario internacional actual es la ausencia de un actor hegemónico en el terreno económico, que pudiera presentar una situación de simetría con la hegemonía ejercida por Estados Unidos en el terreno político-militar. Bien miradas las cosas, este escenario ya existía dentro del llamado “bloque occidental” antes de 1989-1991, pero la desaparición del bloque soviético le otorga una vigencia global.

En el marco de una economía mundial cuya reactivación se demora, Estados Unidos emerge de la guerra fría con una notoria precariedad económica. Su superioridad en este terreno frente a la URSS, basada en el avance tecnológico y en mayores niveles de productividad, no tiene paralelo con sus aliados/competidores y, en particular, con Alemania y Japón. Durante todo el periodo de la guerra fría Estados Unidos se encargó de los costos de defensa de la alianza occidental y de la disuación de la Unión Soviética, a la que forzó a aceptar una vertiginosa carrera armamentista; por razones políticas, contribuyó decisivamente a la recuperación económica de Alemania y Japón. Estos dos países, relevados de los enormes gastos de defensa, estuvieron en condiciones de avanzar hacia posiciones de liderazgo económico y tecnológico.

La estrategia de Estados Unidos resultó acertada con la URSS. Ésta no pudo soportar la carrera militar convencional y nuclear y, especialmente, su aceleración en la década de 1980 con la Iniciativa de Defensa Estratégica del gobierno de Ronald Reagan.⁴ El colapso soviético puede ser interpretado como el resultado de esa incapacidad de atender simultáneamente los crecientes gastos de defensa, las necesidades impostergables de transformación de la economía y las demandas internas de mejores condiciones de vida.

El precio de este éxito militar es la presente vulnerabilidad de la economía estadounidense. Con menos dramatismo que la URSS, y de todas maneras conservando el liderazgo internacional, Estados Unidos se está enfrentando desde hace algunos años a necesidades urgentes de modernización económica y de revertir el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de su población. La economía de Estados Unidos sigue siendo la más importante del globo (24% del producto mundial, 15% de las exportaciones), pero su capacidad de liderazgo se encuentra en cuestión. El enfoque dominante de las políticas económicas de los últimos doce años demostró ser poco adecuado para el esfuerzo militar, al debilitar el aparato productivo y concentrar la reactivación de los ochenta en los sectores financiero y comercial. La priorización de los enormes presupuestos de defensa condujo a las tribulaciones económicas presentes: pérdida de competitividad internacional por el deterioro de la infraestructura económica y social y por los rezagos tecnológicos; acumulación de enormes déficit fiscales y externos; tensiones comerciales crecientes con Europa y Japón; fuerte endeudamiento externo; crecimiento del desempleo y la pobreza; turgurización de las principales ciudades; aumento del consumo de drogas y de la criminalidad; disturbios sociales y raciales. Estados Unidos emerge de la guerra fría en condiciones de liderazgo militar indisputado, pero con el liderazgo económico severamente cuestionado a causa de los elevados costos impuestos por aquél, y con una alarmante vulnerabilidad social.

⁴ A mediados de la década de 1980, la productividad del trabajo en la industria soviética era casi 45% menor que en la industria de Estados Unidos. URSS, Dirección General de Estadísticas, *La URSS en cifras*, Moscú, Finansy i Statistika, 1985, p. 64.

Entre fines de la década de 1960 y la de 1980 el *stock* de capital en la producción (agricultura, minería, construcción, industria), el transporte y la infraestructura se redujo de 70.7 a 57.8% del valor total, mientras que el valor del capital en los sectores financiero, comercio, especulación inmobiliaria y otros servicios creció del 29.3 al 42.2%. La reactivación impulsada por la *reaganomics* tuvo lugar fundamentalmente fuera de los sectores productivos: el 85% del crecimiento del *stock* de capital durante casi todo el decenio de 1980 provino de la expansión del comercio, los servicios financieros, los seguros y la especulación inmobiliaria.⁵ A lo largo de la década el gobierno estadounidense acumuló déficit fiscales por casi 1 700 millones de dólares, que debieron ser financiados con recursos externos;⁶ cifra nada despreciable para un gobierno cuyos funcionarios predicán la austeridad fiscal a sus colegas del mundo subdesarrollado. El desempleo de la fuerza de trabajo, que rondaba el 6% a fines de la década pasada, subió a más del 7% en 1992.

A mediados de la década de 1980 Estados Unidos presentaba una polarización de los ingresos casi igual a la de un país del Tercer Mundo, y decididamente mucho más retrógrada que la de cualquiera de sus competidores internacionales que, en cambio, muestran perfiles relativamente parecidos a los del Este europeo (véase el cuadro 1). Cuando un país con nivel de ingresos del primer mundo tiene una distribución propia del tercero, el resultado es un incremento de la frustración social, de las manifestaciones de anomia y, por último, de las expresiones de violencia social.⁷

⁵ US Department of Commerce, *Survey of Current Business*, agosto de 1989, y *Fixed Reproducible Tangible Wealth in the United States, 1925-1985*, junio de 1989; The Editors, "Investment for What?", en *Monthly Review*, vol. 42, núm. 2, junio de 1990, pp. 1-10.

⁶ US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States, 1991*, p. 315.

⁷ Cf. James B. Rule, *Theories of Civil Violence*, Berkeley, University of California Press, 1988. Excede los alcances de este capítulo una discusión de los factores intervinientes para que las manifestaciones de protesta social sean menos extendidas en Estados Unidos que lo que lo fueron en el bloque soviético y, sobre todo, que no hayan adquirido el carácter de protesta política.

CUADRO 1
 POLARIZACIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EN ESTADOS UNIDOS Y PAÍSES SELECCIONADOS
 (Porcentajes)

	<i>Año</i>	<i>20% más bajo</i>	<i>20% más alto</i>	<i>10% tope</i>	<i>PIB por habitante (US\$)</i>	<i>20% más alto/ 20% más bajo</i>
Estados Unidos	1985	4.7	41.9	25.0	21 360	8.9
Indonesia	1987	8.8	41.3	26.5	2 350	4.7
Venezuela	1987	4.7	50.6	34.2	6 740	10.7
Costa de Marfil	1986-87	5.0	52.7	36.3	1 540	10.5
Alemania	1984	6.8	38.7	23.4	16 290	5.7
Japón	1979	8.7	37.5	22.4	16 950	4.3
Polonia	1987	9.7	35.2	21.0	4 530	3.6
Hungría	1987-89	10.9	34.5	20.7	6 190	3.1

FUENTE: Banco Mundial.

De acuerdo con la mayoría de los analistas, las elecciones presidenciales de noviembre de 1992, que ocasionaron la derrota del Partido Republicano después de doce años de gobierno, expresan la insatisfacción de amplios sectores de la población estadounidense y su interés por revertir este estado de cosas, en particular, el impacto de las políticas macroeconómica e internacional de las tres últimas administraciones sobre el empleo y las condiciones de vida de la gente. Es razonable esperar que la nueva administración demócrata, al asignar más recursos para el tratamiento de los problemas domésticos, provocará una reducción relativa del involucramiento en la economía internacional y el fortalecimiento de los instrumentos de regulación política global.

Se debe señalar, sin embargo, que con anterioridad a estas elecciones y al cambio de gobierno fue posible registrar algunas transformaciones en la política estadounidense y, en particular, indicios de que el debilitamiento de la economía dificultaba el desempeño de los compromisos militares. La demanda de Washington respecto a que sus aliados cofinanciaran la guerra contra Irak puede ser vista como una muestra de humillación nacional,⁸ como la prueba de que es un "estado mercenario",⁹ o simplemente como una demanda pragmática de que quienes se beneficiaban de la empresa colaboraran con los gastos. Pero se puede interpretar asimismo como un indicio de que, por la vulnerabilidad de su economía, Estados Unidos ya no estaba en condiciones de encarar por sí mismo un presupuesto de operaciones bélicas de esa magnitud. Terminada la guerra, el gobierno de Estados Unidos delegó buena parte de las operaciones de fiscalización a la ONU, y ha recurrido a la cooperación militar árabe y europea para la efectiva vigencia de la zona de exclusión en el sur de Irak.

Algo similar se observa en los Balcanes. Después del reconocimiento internacional de la independencia de Croacia y de Bosnia-

⁸ William G. Hyland, "The Case for Pragmatism", en *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1, 1992, pp. 38-52.

⁹ Noam Chomsky, "El sistema de los 500 años y el nuevo orden mundial", en *La Jornada*, 16 al 21 de enero de 1991.

Herzegovina y de su admisión en la ONU, la presencia de tropas beligerantes de Serbia en ambos países es una violación al derecho internacional y al principio de no intervención similar, desde el punto de vista formal, a la que Irak cometió al invadir Kuwait. Sin embargo, Estados Unidos ha demostrado poco interés en intervenir directamente y ha delegado el manejo de la cuestión a una Comunidad Europea (CE) que ha demostrado su incompetencia para manejar este tipo de asuntos. Más recientemente se decidió encomendar a la OTAN una intervención en la región, pero que no involucra en primera instancia el uso de tropas. En síntesis, la búsqueda de nuevos mecanismos de acción colectiva, o la revitalización de otros a los que se intenta dotar de mayor operatividad, puede ser interpretada como un reconocimiento implícito de la Casa Blanca de que es inaceptable la onerosidad de la unipolaridad militar. Todo lleva a pensar en que con la nueva administración este enfoque habrá de consolidarse.

La creación de una fuerza militar especial dentro de la OTAN y la formación de un cuerpo de despliegue rápido en la ONU son dos acciones que ilustran la búsqueda de fórmulas militares que graviten menos sobre una economía con problemas. A principios de octubre de 1992 la OTAN anunció la creación de su Fuerza de Despliegue Rápido, integrada por diez mil efectivos. La función principal de este cuerpo será la protección de los países miembros en situación de crisis; el grupo operará principalmente en su territorio, pero no descarta la ejecución de misiones en otras partes del mundo. La fuerza es considerada "el corazón de la nueva estrategia de la OTAN", y podrá participar de operaciones de la ONU y de la Conferencia de Seguridad Europea.¹⁰ Aparentemente los Balcanes serán el escenario de debut de la nueva fuerza militar.

Irónicamente, en momentos en que el nuevo escenario global permitiría a Estados Unidos desplegar con mayor libertad su poderío militar en cualquier punto del globo, las debilidades de su economía lo obligan a recurrir a estrategias colectivas.

¹⁰ *La Jornada*, 3 de octubre de 1992. Sobre la fuerza militar del Consejo de Seguridad de la ONU, cf. más adelante.

Inestabilidad y tensiones

La precariedad económica que entorpece el desempeño de campo del liderazgo militar de Estados Unidos debilita asimismo la capacidad de competir con los otros dos miembros de la alianza occidental: Japón y Europa. Es ya un lugar común preguntarse cuánto más puede aspirar al reconocimiento de su liderazgo global por parte de Alemania y Japón, cuando la economía estadounidense corre detrás de las de sus aliados. Se advierte, al contrario, que al desaparecer el temor a una confrontación nuclear, y por lo tanto al haberse reducido significativamente la importancia del manto de seguridad que Estados Unidos brindaba, Europa y Japón no tienen empacho en expresar sus demandas en medio de un escenario de tensiones y conflictos de frecuencia e intensidad crecientes. Cuando el enemigo común ya no existe, el concepto de alianza se desvanece.

Con el comercio internacional y sus tensiones ocupando el centro de la escena mundial, las periódicas reuniones del Grupo de los Siete se han convertido en la cúspide de las decisiones globales. Ni la OTAN ni la CE ni la Conferencia Europea de Seguridad —no se diga ya la ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— pueden competir con este verdadero “comité central” del nuevo orden mundial, que actúa por encima de las fronteras que se comienzan a discernir entre bloques comerciales regionales. Al contrario, las organizaciones multilaterales preexistentes actúan como órganos ejecutivos de las deliberaciones de esta supercumbre.

Es previsible que en este nuevo contexto mundial los “tres grandes” de la economía protagonicen forcejeos intensos y alianzas coyunturales en torno a temas específicos: Estados Unidos vs CE, en relación con los niveles de protección de la producción agropecuaria; Japón/Estados Unidos vs CE, para evitar la discriminación europea; CE/Estados Unidos vs Japón, para que éste abra su mercado a la industria de aquéllos; CE/Japón vs Estados Unidos, para que este último país reduzca su déficit fiscal y abandone el unilateralismo comercial, etc. Algunos analistas piensan que a la larga se alcanzará una alianza más o menos estable de Estados Unidos y la CE contra Japón, al que se considera un advenedizo en las inversiones y el co-

mercio,¹¹ percepción que a veces es acusada de denotar cierto racismo.¹² Hay observadores que, sin descartar la mayor solidez de la alianza de Estados Unidos con Europa, anticipan una necesaria reformulación de las relaciones con Japón.¹³ Otros, finalmente, anticipan un liderazgo económico mundial de gran tensión entre la Comunidad Europea y Japón, y la declinación relativa de Estados Unidos.¹⁴

Es plausible anticipar, por lo tanto, un orden mundial que, aunque sin la amenaza de una confrontación militar global, presentará de todos modos múltiples fuentes de tensión e inestabilidad por falta de un actor hegemónico. Desde el fin de las guerras napoleónicas hasta el estallido de la guerra de 1914-1918, la economía mundial gozó de largos periodos de prosperidad estable bajo la hegemonía de un solo país que unió la primacía económica con la superioridad militar: Gran Bretaña. Hoy nos encontramos en una coyuntura en la que Estados Unidos no es la versión *fin de siècle* de Gran Bretaña, pero tampoco Japón ni la CE pueden sustituir a Estados Unidos para alcanzar algo parecido a la hegemonía mundial.

Entre tanto, el orden de la posguerra fría presenta múltiples factores de inestabilidad derivados ante todo de los movimientos de los mercados financieros globalizados, cuya eficacia para determinar el curso de los acontecimientos económicos y políticos es mayor que la de los esfuerzos de los gobiernos y de los conflictos comerciales. La reciente crisis de las monedas europeas (septiembre de 1992) y la tensión en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Francia

¹¹ Cf. C. Fred Bergsten, "The World Economy after the Cold War", en *Foreign Affairs*, vol. 69, núm. 3, 1990, pp. 96-112; Richard Holbrooke, "Japan and the United States: Ending the Unequal Partnership", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 5, 1991-1992, pp. 42-57.

¹² Cf. Shintaro Ishihara, *The Japan that Can Say No*, Nueva York, Simon & Schuster, 1991.

¹³ Cf., respectivamente, Lawrence Freedman, "Order and Disorder in the New World", en *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1, 1992, pp. 20-37, y Howard H. Baker Jr. y Ellen L. Frost, "Rescuing the US-Japan Alliance", en *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 2, 1992, pp. 97-113.

¹⁴ Jacques Attali, *Milenio*, Barcelona, Seix Barral, 1991.

(noviembre de 1992) brindan persuasivas ilustraciones de lo complicada que puede llegar a ser la construcción de un equilibrio económico estable sin el estímulo perverso del terror nuclear. Con Japón al borde de la recesión, la CE totalmente dentro de ella, y Estados Unidos en una siempre postergada reactivación, todo lleva a pensar que las relaciones entre los tres bloques se habrán de desenvolver en una sucesión de tensiones, negociaciones, nuevas tensiones y nuevas negociaciones.

Después de tres décadas de “paz caliente”, Alemania y Japón han conseguido lo que no pudieron alcanzar mediante la guerra en la década de 1940: el control de sus respectivas áreas de gravitación. Los prospectos de la CE danzan al son de la música que toca Bonn, ahora Berlín. En vez de haberse europeizado la moneda alemana, las monedas europeas se “germanizaron” y siguen los movimientos del marco; el futuro sistema monetario de la CE se basará casi completamente en el modelo alemán —algo de lo que Inglaterra se agravia con particular énfasis. La crisis de los Balcanes ha permitido a Alemania recuperar influencia, a través de Croacia, sobre un área tradicionalmente vulnerable a Berlín. El caos de Rusia vuelve a convertir a Alemania en el punto de referencia de las repúblicas que antes giraban en torno a la URSS, y de muchas de las que permanecen formalmente en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Al mismo tiempo, el resurgimiento del racismo y la reaparición de los “camisas pardas” llaman la atención sobre la pervivencia y agresividad de rasgos muy profundos en la sociedad alemana y en sus aparatos estatales.

La recesión europea, el costo que la unidad implica para algunas actividades productivas tradicionales de varios miembros de la Comunidad —especialmente en los de larga trayectoria agrícola— y los niveles crecientes de desempleo han generado desencuentros y tensiones en la CE. La reacción del gobierno francés ante lo que consideró respuesta tibia de la Comunidad a las sanciones comerciales aplicadas a algunas exportaciones galas, el rechazo del electorado danés al tratado de Maastrich, el choque de perspectivas entre España y Gran Bretaña con anterioridad a la reunión de Edimburgo (diciembre de 1992) indican que los términos concretos del avance de

la CE presentan más complejidades que las aparentemente esperadas. La idea de incorporar nuevos miembros ha sido puesta entre paréntesis ante las dificultades de los doce originales para llegar a acuerdos y el descalabro económico y político de varios de los socios potenciales. La negativa de los electores de Dinamarca a la ratificación del tratado de Maastrich, la magra mayoría francesa en favor de la ratificación, el plebiscito suizo que rechazó la incorporación de Suiza al Área Económica Europea sugieren que el objetivo comunitario todavía es más atractivo para los gobiernos que para los ciudadanos. La "casa grande" europea tiene aún mucho más de aspiración que de realidad, y la reciente explosión de xenofobia en Alemania cuestiona adicionalmente el proyecto de una Europa sin fronteras.

Japón, por su parte, ha alcanzado los objetivos de control regional sobre el área del Pacífico, con excepción de China. Aunque no es prudente formular hipótesis de largo alcance a partir de datos aislados, es razonable interpretar la reciente visita del emperador de Japón a China como la expresión de un intento de aproximación efectiva a un país con el que Estados Unidos mantiene fluidas relaciones económicas y que cuenta con progresivo acceso al mercado estadounidense. Tal vez sin buscarlo, Estados Unidos —país en el que Japón concentra casi la mitad de su inversión extranjera directa (IED)— puede convertirse en un factor importante en las relaciones entre Japón y China, en la medida en que ambos ven sus vínculos con Washington como un elemento de su competencia recíproca.

Hasta el momento sólo la CE puede ser considerada como un verdadero bloque regional, por la magnitud de las relaciones entre sus miembros y por el nivel de integración alcanzado. Japón y el área del Pacífico se encuentran todavía lejos de una situación similar: la mitad de su IED se encuentra en Estados Unidos, las exportaciones coreanas compiten con las japonesas por el mercado estadounidense, y China mantiene una considerable independencia. Con la aprobación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio, Estados Unidos ha avanzado hacia la constitución de un bloque regional, aunque todavía no supera el nivel de libre comercio; al mismo tiempo, este país es posiblemente la única economía efectivamente globalizada, con inversiones e intercambio comercial proyectados a todo el mundo.

Mayor diferenciación de la periferia

La lenta pero sostenida inserción de China en los movimientos internacionales de comercio y capital en el área del Pacífico ilustra la profunda diferenciación que ha tenido lugar en los países de la periferia mundial. Esta diferenciación, que es tanto económica como política, se lleva a cabo en el marco de una tendencia de largo plazo a la marginación creciente de la mayoría de los países en desarrollo.

A principios de la década de 1990, el mundo desarrollado, con poco más del 15% de la población mundial, concentra el 73% del producto mundial, el 80% del comercio —más de dos tercios del que se realiza entre países desarrollados—, recibe más del 80% de la IED y cuenta con un PIB promedio por habitante casi cinco veces más alto que el promedio mundial y 56 veces mayor que el PIB promedio de los países que el Banco Mundial llama “de ingreso bajo”, que representan casi dos tercios de la población mundial.¹⁵ De acuerdo con el *Informe 1992 del Desarrollo Humano*, el 20% más rico de la población del mundo percibe el 82.7% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre capta solamente el 1.4 por ciento.¹⁶

Algunos integrantes de esta vasta periferia lograron emerger e integrarse al dinamismo de la economía mundial a partir de los años cincuenta. En algunos países del Sudeste asiático, seguidos por algunos de América Latina, el desarrollo industrial orientado hacia las exportaciones inició una diferenciación económica del mundo en desarrollo que sería ahondada en la década de 1970 por las alzas en los precios del petróleo, y que llevaría a algunos analistas a hablar del

¹⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*, Washington, 1992. Países desarrollados son los que el Banco considera “países de ingreso alto”: los miembros de la OCDE más Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, Israel, Kuwait y Singapur. El porcentaje de inversión extranjera directa acumulada en países desarrollados corresponde a 1989: US Department of Commerce, *Trends in International Direct Investment*, julio de 1991.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, PNUD-Tercer Mundo Editores, 1992.

“fin del Tercer Mundo”.¹⁷ Sea como fuere, resulta incuestionable que la diferenciación económica de este grupo de países y su desigual inserción en el comercio internacional contribuyeron a su diferenciación política. Ésta, a su vez, resultó acentuada por el curso de los procesos institucionales internos, que reflejaba la dinámica de sus propias sociedades tanto como las presiones directas o indirectas de las superpotencias.

El Grupo de los 77, que durante un cuarto de siglo sirvió como mecanismo articulador de las demandas de los países en desarrollo en los foros internacionales, ha perdido eficacia. Con el fin de contribuir al proceso de descolonización, el movimiento de países no alineados (NOAL), surgido en los años cincuenta, redujo su capacidad de convocatoria. El auge de la década de 1980 parece haberse debido más a la impronta del liderazgo cubano que al dinamismo o a la coherencia del grupo, o a la configuración efectiva de la escena mundial. Los NOAL mostraron un perfil extremadamente débil en la crisis de la deuda, y no han tenido mayor éxito en la lucha contra el proteccionismo de las economías desarrolladas que discrimina el comercio del “Sur”, incluso en los rubros en que éste es competitivo.¹⁸ No habría que descartar, sin embargo, que pasado el momento de euforia “primermundista”, varias de las antiguas democracias populares del Este europeo opten por aproximarse a los NOAL en busca de un foro internacional.

Hasta el momento, los países más ricos han demostrado poco interés en reorientar una parte de los recursos liberados por el cambio del escenario global a la cooperación internacional para el desarrollo. Los discursos oficiales que señalan la amenaza derivada de la creciente pobreza mundial no se han traducido todavía en medidas efectivas, y es difícil pensar que la situación vaya a cambiar en el futuro inmediato. También la cooperación internacional al desarrollo

¹⁷ Cf. Nigel Harris, *The End of the Third World*, Hardmondsworth, Penguin, 1986; David M. Gordon, “The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundations?”, en *New Left Review*, núm. 68, marzo-abril de 1988, pp. 24-64.

¹⁸ Cf. Kevin Watkins, *Fixing the Rules: North-South Issues in International Trade and the GATT Uruguay Round*, Londres, CIIR, 1992.

fue encarada dentro de los parámetros del sistema bipolar: la pobreza era mala porque favorecía a los enemigos de la seguridad occidental.¹⁹ El monto total de esa cooperación sigue siendo muchísimo más reducido que la meta originalmente fijada (0.7% del PIB en ayuda oficial); a principios de la década de 1990 representaba 0.05% del PIB de Estados Unidos, 0.1% del de Alemania y el de Japón, 0.25% de los de Suecia y Holanda, 0.24% del de Dinamarca, etcétera.²⁰

Aunque la morfología del orden mundial presenta como rasgo central, según se ha afirmado, la confrontación Norte-Sur, es incuestionable que el “Sur” es hoy un conjunto heterogéneo de estados con muy exigua—si la tiene—capacidad de acción colectiva e imperatividad. El “Sur” es una referencia cada vez más marginal en el mundo posterior a la guerra fría, y la dinámica global resulta alimentada ante todo por el pequeño grupo de países altamente industrializados. La confrontación Norte-Sur lo es mucho más por el contraste entre los indicadores de desarrollo y los niveles de involucramiento en los procesos mundiales, que por la existencia de un enfrentamiento efectivo o por la adopción de formas colectivas específicas de encarar objetivos económicos comunes. La guerra del golfo árabe mostró la incapacidad y—posiblemente—la falta de interés de los países en desarrollo por asumir posiciones coherentes y homogéneas, y mucho menos en el sentido de promover alternativas a la impronta bélica impuesta por el gobierno de Estados Unidos.

El hecho de que una conclusión resulte desagradable no es motivo suficiente para descartarla, porque puede ser el inicio de un cuestionamiento. Es posible afirmar la existencia de algunos elementos en el confuso panorama mundial que arrojan alguna sombra sobre la posibilidad de que en el nuevo escenario se alcance la estabilidad. La diferenciación de intereses en el “Norte” y su creciente potencial de conflicto tras la desaparición del factor unificador del temor nuclear se suman al impacto ya señalado del deterioro alarmante de la bios-

¹⁹ Cf., por ejemplo, el documentado estudio de Lars Shultz, *National Security and United States Policy Towards Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

²⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*, op. cit., p. 251.

fera y la creciente polarización global entre muy pocos muy ricos y muchos muy pobres. Las presiones migratorias —que han aumentado tras el colapso comunista—; la expansión de la narcoagricultura y del narcotráfico como respuesta a la demanda solvente de los países centrales; el auge de fundamentalismos de arraigo político en aumento, son algunos ámbitos en los que la marginalidad creciente de la periferia presiona sobre la agenda política del nuevo orden mundial. La desaparición del polo soviético de referencia —el “imperio del mal” en la inspirada frase del entonces presidente Ronald Reagan— no ha sido suficiente para desmontar los otros factores de conflicto. Es cuestionable incluso que las estrategias y tácticas adoptadas para enfrentar lo que se consideraba amenaza soviética puedan mostrar eficacia para hacerse cargo de estas otras expresiones del conflicto internacional.

Por el momento, estas amenazas se sienten ante todo dentro de cada uno de los bloques regionales, que actúan de esta manera como amortiguadores del orden global. La CE se encuentra directamente expuesta a los efectos de la inestabilidad en los Balcanes y en el Este, y posiblemente también en el norte de África; las tensiones en América Latina y el Caribe afectan ante todo a Estados Unidos. Las áreas de mayor vulnerabilidad son aquellas en las que no existe una fuerza potencialmente estabilizadora o que, por lo menos, pueda actuar como un punto de referencia. Es, claramente, el caso del Medio Oriente.

América Latina

La capacidad de América Latina de operar con cierta autonomía y de gravitar en el escenario global se ha ido reduciendo desde hace décadas. En los últimos 30 años la participación latinoamericana en el comercio mundial disminuyó casi dos tercios; una contracción similar se registró en materia de ingreso relativo por habitante. En 1960 la región representaba casi el 8% del comercio mundial; 20 años más tarde participaba con menos del 6%, y en 1990 con el 3.3%. Este año las exportaciones combinadas de América Latina, una región de más de 430 millones de habitantes, sumaron menos de 130 000 millones, cifra inferior a la de las exportaciones de Holanda (más de

131 000 millones), con 15 millones de habitantes.²¹ En 1960, el PIB por habitante de la región representaba el 22.2% del PIB por habitante promedio de los países de la OCDE; en 1970 era de menos del 18%, y en 1987, 12%.²² Estas cifras revelan no sólo la contracción en el nivel de actividad económica, sino también el deterioro en la capacidad negociadora de los países de la región, y una creciente marginalidad en los asuntos internacionales.

La diferenciación interna se ha acentuado también en América Latina y hace más compleja la búsqueda de estrategias comunes de alcance hemisférico. Dos países dan cuenta del 60% del producto regional: Brasil 40% y México 20%, y de más de la mitad de las exportaciones (32 y 19%, respectivamente); si se les agregan Argentina y Venezuela se suma 77% del producto y 68% de las exportaciones. México orienta más de dos tercios de su comercio exterior hacia Estados Unidos y poco más de un décimo hacia la Europa comunitaria, mientras que Brasil y Argentina presentan un perfil comercial más diversificado e intercambios más importantes con la CE. Entre otras consecuencias, esta heterogeneidad plantea la necesidad de buscar estrategias de acción subregional como paso previo al diseño de esquemas más amplios de integración y acción conjunta.

En años recientes el impulso comercial e inversionista de Japón despertó en varios gobiernos latinoamericanos una atención creciente hacia ese país y expectativas de un mayor acercamiento económico. Hasta el momento los resultados prácticos son magros. Japón mantiene una fuerte especialización regional de su articulación internacional, y América Latina desempeña un papel muy reducido en ella. Durante toda la década de 1980 y principios de la actual, el comercio con América Latina representó solamente el 4% del comercio exterior de Japón, y la participación de la región en la IED japonesa se ha reducido drásticamente en años recientes a pesar de un

²¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990, p. 24; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1992, *op. cit.*

²² Paul M. Sweezy y Harry Magdoff, "Globalization: To what End? (II)", en *Monthly Review*, vol. 43, núm. 10, marzo de 1992, pp. 1-19.

incremento en valores absolutos.²³ Japón es el tercer inversionista externo en Brasil, Colombia y Venezuela, y el cuarto en México, pero las cifras absolutas son reducidas. Esto no descarta la posibilidad de un mayor involucramiento económico recíproco, pero destaca la prudencia con que Japón encara su proyección internacional.

La situación respecto a la Europa comunitaria no es muy diferente; durante la década de 1980 la participación latinoamericana en las exportaciones de la CE tendió a reducirse, mientras que las otras áreas en desarrollo aumentaron su peso (Sudeste asiático) o lo mantuvieron estable (África). Los valores absolutos se incrementaron, pero crecieron mucho más los referidos a estas otras regiones. En el mismo lapso de tiempo, el valor de la IED de origen comunitario en la región creció, pero a ritmo menor que la participación comunitaria en la IED total (de 23 a 28% y de 40 a 51%, respectivamente). América Latina, pese a recientes intentos de fortalecer sus relaciones con la Comunidad a través de algunos de sus miembros con los que puede invocar relaciones históricas, no parece figurar entre las prioridades extraeuropeas de la CE. Esto puede configurar un panorama doblemente negativo: si, de acuerdo con algunas expectativas, la formalización de la Comunidad implicará efectos extracomunitarios negativos, éstos golpearán sobre todo a las áreas no prioritarias, que en cambio captarán porciones menores de los efectos positivos, si son éstos los que se generan.²⁴

En años recientes, Estados Unidos ha recurrido en América Latina a una combinación de presiones económicas y políticas y operaciones militares —sobre todo en Centroamérica, Panamá y el Caribe— y a estímulos a la integración comercial hemisférica. Entre los años cincuenta y ochenta, la IED de Estados Unidos en América Latina in-

²³ A. Blake Fiscia, "Japanese Economic Relations with Latin America: An Overview", en Susan Kaufman Purcel y Robert H. Immerman (eds.), *Japan and Latin America in the New World Order*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 5-67.

²⁴ Alfredo Guerra-Borges, "Repercusiones previsibles del mercado único europeo en América Latina y el Caribe", en *Comercio Exterior*, agosto de 1992, pp. 735-745; M. Izam, "Europa del 92 y la economía latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, núm. 43, abril de 1991, pp. 67-81.

crementó su valor en casi ocho veces, pero aumentó casi 28 veces el valor de la IED en países desarrollados, y casi diez veces la ubicada en países en desarrollo. En la actualidad América Latina recibe un séptimo de la IED estadounidense en el mundo, y algo más de la mitad de la ubicada en el mundo subdesarrollado (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS,
POR ÁREAS DE DESARROLLO, EN LA DÉCADA DE 1980
(Millones de US\$)

	1980	1985	1989
1. Todo el mundo	215 375	230 250	373 436
2. Países desarrollados	158 214	172 058	279 310
3. Países en desarrollo	53 206	52 764	90 552
4. América Latina	38 761	28 261	51 041
5. (4:1) × 100	18	12	14
6. (4:3) × 100	73	54	56

FUENTE: *Statistical Abstract of the United States*, 1991.

La situación en materia de intercambio comercial ha tendido a mejorar en los últimos años; la región representa algo más de la mitad del comercio de Estados Unidos con los países subdesarrollados y México mantiene su condición de principal cliente y abastecedor latinoamericano, misma que se incrementará con la aprobación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (véase el cuadro 3). Para Washington, la relevancia económica de América Latina termina en la frontera de México con Guatemala, y el resto es básicamente un problema de seguridad. Sin embargo, la política antinflacionaria de varios gobiernos sudamericanos —de tipo de cambio sobrevaluado y desregulación del comercio exterior— favorece el incremento de las exportaciones de Estados Unidos y contribuye a reactivar su economía.

CUADRO 3
COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS,
POR ÁREAS DE DESARROLLO, EN LA DÉCADA DE 1980
(Millones de US\$)

	1980	1985	1990
1. Todo el mundo	465 654	558 422	889 087
2. Países desarrollados	256 154	361 332	554 231
3. Países en desarrollo	198 150	187 834	298 346
4. América Latina	65 982	71 298	113 520
5. México	27 725	32 767	55 556
6. (4:1) × 100	14.1	12.8	12.7
7. (4:3) × 100	33.2	37.9	38.0
8. (5:4) × 100	42.0	46.0	49.0

FUENTE: *Statistical Abstract of the United States*, 1991.

En la percepción estadounidense, la estabilidad de la región pasa por la consolidación de regímenes políticos inspirados en interpretaciones laxas de la democracia liberal y en la economía de mercado, con amplia apertura al comercio y al sistema financiero internacionales. Procesos como la Iniciativa para las Américas y la negociación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio, analizados en otros capítulos de este libro, se conjugan con intentos de dar imperatividad extraterritorial a normas jurídicas internas locales: se trata ante todo de garantizar la estabilidad política del hemisferio. La invasión militar a Panamá (diciembre de 1989) para ejecutar una sentencia judicial de un tribunal de Estados Unidos que ordenaba la captura del general Manuel Antonio Noriega —acusado de involucramiento en operaciones de narcotráfico—; la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos que declara la legalidad de operativos de secuestro a ciudadanos de terceros países en su territorio; la Ley para la Democracia en Cuba, que aplica sanciones a los países y naves que comercien con ese país, pueden ser interpretados como decisiones y actos que buscan consolidar la *pax americana* en

el hemisferio occidental en momentos en que resulta cuestionada en otras partes del mundo.

En un escenario global de retórica librecambista, América Latina continúa experimentando los efectos del proteccionismo de los países desarrollados en beneficio de sus propios productores. La adhesión de los gobiernos latinoamericanos a la ideología del *laissez faire* comercial contrasta con las múltiples maneras que tienen los gobiernos de Europa y Estados Unidos para adaptarla a las demandas de sus productores, ante todo en materia de agricultura. La implantación por la CE de cuotas a la importación de banano ilustra el pragmatismo de los gobiernos europeos y anticipa el incremento de las tensiones comerciales; indica asimismo que, en la interpretación europea, la retórica del "quinto centenario" no encuentra proyecciones en el mundo de los negocios.

B. Desaparición del bloque soviético y de la URSS

El derrumbe soviético ha tenido lugar por partida doble: como entidad política y como modo de organización de la vida económica. Ha producido por lo tanto una acumulación de desajustes: los que se derivan de la competencia por el poder, protagonizada por los funcionarios del régimen anterior, cuya formación y experiencia están a considerable distancia de la democracia; la búsqueda de formas federativas en las que Rusia trata de mantener una hegemonía cuestionada ahora por los estados independientes; el desmembramiento del poder nuclear; el tránsito de una economía centralmente planificada a una economía de mercado.

Los dirigentes del Este se encuentran, de alguna manera, frente a un desafío similar —por su forma, pero opuesto por su contenido— al que enfrentaron sus abuelos en la década de 1920: construir un sistema nuevo, sin saber cómo hacerlo. En tal década ese sistema era el socialismo; hoy es el capitalismo. Ni entonces ni ahora la dirigencia soviética —o ex soviética— tienen antecedentes en los que apoyarse, pero es de sospechar que el bagaje teórico y el entrenamiento técnico de los funcionarios de hoy es considerablemente menos sa-

tisfactorio que el de los revolucionarios de entonces. Resulta ilusorio pensar que las experiencias de privatización de América Latina puedan ser de utilidad en el Este: no hay en América Latina empresas estatales que puedan aproximarse a muchos de los gigantescos combinados industriales de la antigua URSS o de la ex RDA; recíprocamente, no hay en las repúblicas ex soviéticas ni en las antiguas democracias populares mercados de capitales ni experiencia general. Las fantasías de una transición rápida al capitalismo albergadas tanto por el Plan de los 500 días, de Mijail Gorbachov, como por los decretos del presidente Boris Yeltsin y su entonces ministro Egor Gaidar, y por las recomendaciones de algunos economistas universitarios de Estados Unidos —unos y otros sin experiencia en la gestión capitalista efectiva— chocan contra las exigencias y complejidades del funcionamiento real de la economía, que todavía hoy tiene muchos más puntos de contacto con la del socialismo de Estado que con la de un mercado real. Entre tanto, el costo social de la transición económica es enorme y define cuestionamientos potenciales a la gobernabilidad del proceso de reformas.

En este terreno, sin embargo, es posible distinguir varias situaciones. Por un lado está Hungría, donde de alguna manera se puede decir que, al menos en su sentido estratégico, se está avanzando hacia donde se deseaba avanzar; desde la reforma de 1978 la economía húngara incorporaba progresivamente ingredientes de mercado y de capitalismo en medio de una importante discusión teórica en torno al “socialismo de mercado”.²⁵ En el otro extremo se encuentra Rusia, donde el caos y la improvisación parecen privar sobre cualquier otra consideración, en un escenario de elevado tensionamiento político. Algunas ex repúblicas soviéticas, como Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán, parecen contar con mayor capacidad de administración de las tensiones y de conducción centralizada de la transición.

²⁵ Cf., por ejemplo, Janos Kornai, *De Marx al libre mercado*, México, Ediciones Vuelta, 1992. Se trata de una tardía traducción de ensayos escritos y originalmente publicados en la primera mitad de la década de 1980. Posteriormente Kornai derivó hacia una especie de neoliberalismo vulgar. Cf. *El camino hacia una economía libre*, Barcelona, Ariel, 1991.

Por su lado, la unificación de Alemania, que en los hechos ha significado la absorción de la antigua RDA, ha provocado una crisis económica profunda y generalizada en el territorio que ocupaba, ante la incapacidad de las empresas estatales para competir con las del Oeste. Los capitales de la ex RFA están participando activamente en la privatización de las empresas estatales de la RDA; las especulaciones de hace algunos años acerca de que empresas trasnacionales de Estados Unidos y Japón harían masivas adquisiciones de activos de la ex RDA no se han cumplido. El costo de la unificación para la ex RFA resultó ser mayor que el calculado; se estima que hasta el momento ha transferido hacia la antigua RDA el equivalente a unos 100 000 millones de dólares. Combinado con la desaceleración económica —que amenaza con convertirse en recesión—, el elevado desempleo de la fuerza laboral y el reforzamiento de las presiones inflacionarias, el impacto social de la unificación amenaza con detonar conflictos políticos y raciales de vastas proyecciones. En la mayoría de las restantes ex democracias populares, el tránsito hacia economías de mercado y sistemas políticos relativamente competitivos avanza muy lentamente, con un fuerte contraste entre los discursos cargados de retórica de los dirigentes, y los datos efectivos de la realidad. En general, la mercantilización de las relaciones económicas se desarrolla más rápidamente en el campo —donde ya se contaba con experiencia— que en la economía industrial, pero con fuertes desajustes en materia de comercialización y abastecimiento de las ciudades. En el terreno político, el cambio en la retórica no impide reconocer el mantenimiento en el poder de los viejos elencos y la reiteración de los antiguos estilos.

Las confrontaciones étnico-nacionales en Europa central y dentro de la CEI ponen de relieve con dramatismo el vacío dejado por la desaparición de las anteriores estructuras estatales y la incapacidad de las formaciones sustitutas para canalizar de manera no violenta esos conflictos. Hoy es evidente que los estados de formación soviética y las repúblicas populares no superaron las tensiones y confrontaciones derivadas de la multinacionalidad; las administraron y les pusieron sordina, pero no pudieron —o no quisieron— crear por la vía de la concertación plurinacional e interétnica mecanismos de transac-

ción pacífica y consensuada. Al desaparecer el bloque soviético, las tensiones silenciadas durante décadas explotan con la virulencia de cuentas no saldadas y de resentimientos largamente acumulados. La retórica oficial, que presentaba a esos estados como la "solución científica" de la cuestión nacional, quedó desvirtuada ante lo que resultó ser, en el mejor de los casos, una estrategia temporalmente válida para prevenir el procesamiento perverso de la misma, pero sin desmontar sus elementos constitutivos. Después de casi medio siglo, poblaciones civiles europeas vuelven a ser pasto de los bombardeos aéreos.

Por otro lado, es cuestionable todavía el aporte de algunos nuevos regímenes postsoviéticos a la democratización de sus sistemas políticos. Es ante todo el caso de Rusia y de otros integrantes de la nueva CEI: desde golpes militares para derrocar gobiernos surgidos de elecciones, hasta el sistemático recurso de decretos ejecutivos —pasando por encima de los parlamentos— y la proscripción y persecución de organizaciones y corrientes de opinión opositoras. Con menor notoriedad, y posiblemente también con menor intensidad, se registran irregularidades similares en Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria. El recurso de elecciones no parece haber dotado a los nuevos gobiernos de mayor legitimidad, y su incapacidad para atender las demandas elementales de la población —empleo, comida, seguridad social— sugiere, al contrario, un deterioro de la misma. El panorama emergente de los últimos dos años indica un comportamiento político estatal simétrico de los nuevos gobiernos y de los regímenes a los que sucedieron, explicable en buena medida por la continuidad en oficina de muchos servidores y dirigentes del antiguo régimen, hoy convertidos a la democracia y las reformas. La contribución más destacada de las pocas nuevas figuras políticas es, hasta el momento, el desmembramiento (Checoslovaquia) o la desaparición (RDA) de los estados cuyos gobiernos ejercieron. Se debe señalar, sin embargo, que existen notorias diferencias en el modo relativamente organizado y pacífico en que el desmembramiento estatal se está desarrollando en Checoslovaquia y el espectáculo trágico de los Balcanes.

Como resultado, las expectativas de una rápida inserción de estas áreas en la economía internacional bajo la égida del mercado, y de

una consiguiente reorientación del movimiento internacional de capitales han debido moderarse. El control político centralizado del socialismo de Estado ha sido sustituido por un control no menos autoritario pero mucho menos eficiente; los estados plurinacionales han estallado en una constelación de formaciones locales que, lejos de aproximar a las sociedades a la "aldea global", las hunden más profundamente en las aldeas comunes. De la dictadura con subsidios sociales se ha pasado a la libertad del desempleo y el hambre. El resultado es una situación de inestabilidad, violencia e imprevisibilidad que ahuyenta a los inversionistas pero amplía el espacio de los pescadores de río revuelto, y alimenta en muchos la nostalgia por el antiguo orden de cosas.²⁶

Resulta difícil rechazar la idea de que lo que tiene lugar en Rusia no es propiamente una lucha por el mercado o la democracia sino, ante todo, el juego desordenado de fuerzas históricas presentes durante más de cuatro siglos. Nos guste o no, la situación actual de Rusia guarda una patética continuidad con la tradición histórica del país, incluyendo los más de setenta años de socialismo de Estado —con la posible excepción del periodo revolucionario inicial. Autocracia y dictadura, no democracia y mercado, es el saldo que arroja la "historia larga" del país. Es ingenuo pensar que de la CEI surgirá un grupo de repúblicas democráticas con amplio juego de las relaciones de mercado. La mayoría de esas formaciones es débil, carece de condiciones de vida independiente y difícilmente sobrevivirá al torbellino; en varias de ellas los procesos secesionistas están aún en curso. Lo más probable es el resurgimiento del Estado autocrático —el único

²⁶ Cf., por ejemplo, Víctor Kurierov, "A Mid-Year Assessment of Yeltsin's Reforms", en *Geonomics*, vol. IV, núm. 4, julio-agosto de 1992, pp. 3-5; Michael Dobbs, "La constante reducción de los subsidios profundizará el caos en Rusia", en *Excelsior*, 17 de agosto de 1992; Gerardo Fujii G., "La economía alemana", en *La Jornada*, 18 de abril de 1992; "En la pobreza 80% de la población de la CEI", en *El Financiero*, 24 de agosto de 1992; "Empeoran el hambre y la pobreza en Europa oriental", en *Excelsior*, 4 de noviembre de 1992; Elaine Carey, "Dramático aumento de la tasa de mortalidad infantil en Rusia", en *Excelsior*, 14 de diciembre de 1992, etc. Una visión más optimista puede verse en Mark Kramer, "Eastern Europe Goes to Market", en *Foreign Policy*, núm. 86, primavera de 1992, pp. 134-157.

que esos países han conocido. Como señala Hyland, "Rusia es mucho más una parte del problema que de la solución";²⁷ pasarán varios años antes de que sea claro el porvenir de ese país.

El surgimiento de regímenes democráticos es un proceso inevitablemente lento en cualquier parte del mundo —como lo muestran la historia de la Europa posterior a 1789 y la de Estados Unidos— e implica mucho más que la creación de instituciones jurídicas: tiene que ver sobre todo con la cultura política de la población, y ésta no se forma de la noche a la mañana.²⁸ El autoritarismo de los regímenes soviéticos inhibió la formación de una oposición democrática entrenada en el diálogo y la negociación. El concepto mismo de oposición excluía, tanto desde la perspectiva de ella como desde la del gobierno, la idea de negociación: negociar implicaba claudicar. El autoritarismo del sistema capturó a un mismo tiempo a las burocracias y a sus oposiciones. Convertidas hoy en gobierno, éstas continúan las viejas inercias y contribuyen a la reproducción del autoritarismo.

Sin embargo, desde la perspectiva de las dificultades presentes en el tránsito a una economía de mercado, lo central no es el grado de democratización de los sistemas políticos sino su capacidad de control de las fuerzas sociales y económicas que la transición libera. La idea de que una economía capitalista, u orientada hacia el capitalismo, se lleva mejor con instituciones democráticas que con el autoritarismo no resiste la prueba de la historia; la relación entre estructuras económicas y sistemas políticos es extremadamente variada y es poco lo que se puede decir de ella en términos generales. Desde esta perspectiva, lo que destaca de la mayoría de los estados de la CEI, y de muchas de las antiguas democracias populares, es su exigua capacidad para mantener un mínimo de sentido de dirección en los procesos que impulsan, en contraste con lo que surge de la experiencia de China.

²⁷ Hyland, *loc. cit.*

²⁸ No es ocioso recordar, de todos modos, que en Estados Unidos pasaron casi dos siglos entre la declaración de Filadelfia y la abolición de las últimas expresiones institucionales de discriminación racial y de género, y que manifestaciones del voto censitario existieron en Gran Bretaña hasta la década de 1940.

El desmantelamiento de la URSS cuestiona el derrotero de muchas de las antiguas democracias populares y de las repúblicas cobijadas bajo el manto de la CEI, y amenaza con formar un nuevo Tercer Mundo. Un Tercer Mundo con desequilibrios y tensiones diferentes a los que caracterizaron al Tercer Mundo de la guerra fría: desarrollo relativamente alto de sus recursos humanos y falta de condiciones para utilizarlos; cultura de trabajo disciplinado sin capitales ni recursos para aplicarse; altas expectativas de consumo y creciente incapacidad de atención a las necesidades mínimas; desmantelamiento de la economía estatizada sin la paralela instauración de una economía de mercado, todo ello con el agravante de que varias de las repúblicas autonomizadas siguen detentando arsenales nucleares. Pero también con las tensiones y conflictos típicos: reclamos ciudadanos de democratización y regímenes autoritarios; demandas sociales de bienestar y crecimiento de la pobreza y el desempleo.

Algunos acontecimientos aún en curso llevan a pensar que las tendencias centrífugas de los nuevos elencos gobernantes son meramente coyunturales, pero que también la fórmula institucional de la CEI es provisoria. Después de casi siete décadas de unión, existe una compleja red de interdependencias económicas básicas y de complementariedades que no pueden ser desconocidas por los movimientos independentistas actuales, a riesgo de sumir a los respectivos estados en mayores niveles de descalabro. Se prevé que la reorganización de alguna forma federativa tenga lugar sobre la base de esas interdependencias y complementariedades, con vinculaciones a estados y economías que no integran la actual CEI pero que presentan mejores condiciones que muchos de sus miembros efectivos. La incorporación de cuatro ex repúblicas soviéticas —Azerbaiján, Kirgystán, Turkmenistán y Uzbekistán— y de Afganistán a la Organización de Cooperación Económica (OCE) —formada en 1964 por Pakistán, Turquía e Irán— apunta en este sentido y puede llegar a configurar una especie de bloque regional en el Asia central y el mar Arábigo.

Nada hay en el escenario actual que atraiga hacia Moscú a las antiguas democracias populares y a la mayoría de las que participan en la CEI. Suspendidas entre el inexistente Este y el inalcanzable Oeste, vuelven los ojos y las arcas vacías hacia Europa, pero la CE carece

todavía de capacidades para proveerlas de un sentido de dirección y, sobre todo, de recursos. El costo para la ex RFA de la reunificación alemana en términos de recesión, crecimiento del desempleo y explosión de conflictos sociales parece ser el mejor disuasivo a un mayor involucramiento en la reestructuración de las ex democracias populares. El gobierno de Estados Unidos ha dedicado una abundante retórica al estímulo de los procesos políticos en curso en el Este de Europa, pero el discurso de la democracia no ha sido sustentado, hasta ahora, por las efectividades económicas —para tranquilidad de los contribuyentes. En este aspecto, Washington ha preferido descansar en entidades multilaterales como el FMI y en el recientemente creado Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo. Con el sistema educativo en crisis, las ciudades turgurizadas, las tensiones sociales y raciales explotando con violencia, Estados Unidos no se encuentra en la mejor de las condiciones para involucrarse en un proceso tan confuso como el del Este.

La pertenencia al CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) ha dejado huellas profundas en las ex democracias populares, que el actual movimiento hacia el mercado no puede borrar fácilmente, en particular lo referente a la complementación de las economías. Superado el primer momento de euforia individualista, algunas repúblicas están buscando modalidades de coordinación económica y comercial: Polonia, Hungría y las repúblicas Eslovaca y Checa, por ejemplo, firmaron un Tratado de Libre Comercio de Europa Central, el cual apunta a una plena liberalización comercial en el plazo de diez años.

La inestabilidad política en Europa del Este y central contrasta con la manera ordenada en que China está reformando profundamente su economía e insertándose en el comercio internacional. La sorprendente reactivación de la economía, especialmente en las “zonas especiales” abiertas a la inversión extranjera, el fortalecimiento de los vínculos económicos con Taiwán, la penetración progresiva en el mercado de Estados Unidos y la búsqueda de nuevos entendimientos con Japón, llevan a pensar que no eran excesivas las expectativas de quienes confiaban en la capacidad del “comunismo comercial” para dinamizar el papel de China en la economía interna-

cional.²⁹ Ciertamente algunas de las reformas, en particular la liquidación de la comuna, han deteriorado las condiciones de vida de la población y, junto con otras medidas, han alimentado el incremento del proceso inflacionario,³⁰ ingredientes que contribuyen a detonar acontecimientos como el de Tian-an-men (junio de 1988).

Una cuestión delicada en la transformación de los sistemas económicos y políticos, tanto en China como en el antiguo bloque soviético, es la referida al destino de las industrias ligadas a la defensa. En febrero de 1992 se estimaba que había alrededor de 300 000 desempleados en la industria rusa de defensa como resultado de la reducción de la demanda del establecimiento militar y de las exportaciones y de la reconversión a producción no bélica. Este último aspecto plantea un proceso a largo plazo y una fuerte demanda de inversiones. En diciembre de 1991 se estableció la Comisión Estatal de Conversión, con un fondo al que las empresas de defensa aportan el 3% de sus presupuestos, calculándose que tomará de cinco a siete años alcanzar una reconversión significativa.³¹ El proceso parece estar más avanzado en China. En la actualidad los productos no bélicos representan más del 65% del producto de la industria militar; se espera que durante el plan quinquenal que finaliza en 1995 se habrá invertido el equivalente de 1 100 millones de dólares en proyectos de coinversión de las industrias de defensa, para que el 80% del producto de las industrias militares consista en bienes no bélicos.³²

²⁹ Cf. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure. The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, Nueva York, Collier Books, 1989, pp. 145ss.

³⁰ Cf., por ejemplo, Teresa Rodríguez de Anguiano, *Reforma económica en China*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989; William Hinton, *The Great Reversal. The Privatization of China, 1978-1989*, Nueva York, Monthly Review Press, 1990.

³¹ Cf. Sergei Komlev y Vladimir Popov, "Converting the Soviet Defense Industry", en *Geonomics*, vol. IV, núm. 2, marzo-abril de 1992, pp. 4-6.

³² *El Financiero*, 8 de diciembre de 1992.

Consecuencias para América Latina

El desmantelamiento del bloque soviético y el de la propia URSS tiene impacto fundamentalmente indirecto en América Latina, más en lo que incide en el rediseño del sistema global que en la configuración de aspectos específicos y procesos particulares. En esto último los efectos sobre algunos países de la región son mucho más fuertes y tienen mayores proyecciones que sobre otros.

América Latina ha sido siempre una región de importancia marginal para la economía, el comercio y la política soviética. La URSS y los países del Este desarrollaron relaciones comerciales con unos pocos países de la región y recién después de la segunda guerra mundial: Cuba desde 1959; Perú en la etapa del gobierno militar; Chile durante el gobierno del presidente Salvador Allende; Argentina durante el régimen militar; Nicaragua en la década de 1980; Brasil y México en menor medida. Globalmente consideradas, las relaciones económicas y comerciales con América Latina representaron un porcentaje muy pequeño del intercambio con el bloque soviético y, recíprocamente, la vinculación con el Este constituyó una porción reducida de los intercambios externos de la región.

Desde mediados de la década de 1970 hasta fines de la siguiente, el intercambio comercial en uno y otro sentido representó entre el 6 y el 8% del intercambio total de cada una de las áreas, cifras que expresan ante todo el incremento de las transacciones durante la década de 1980, y principalmente la importancia creciente que asumieron las ventas de equipo militar.³³

Desde la década de 1960 la URSS y otros países del Este comenzaron a celebrar acuerdos de cooperación para la producción, que terminarían convirtiéndose en el aspecto típico de las relaciones económicas con los países en desarrollo.³⁴ América Latina participó marginalmente en estos convenios. Varios factores contribuyen a ex-

³³ Cf. Rajan Menon, *Soviet Power and the Third World*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1986, pp. 167ss.

³⁴ Cf. Nikki Miller y Laurence Whitehead, "The Soviet Interest in Latin America: An Economic Perspective", en Roberto Cassen (ed.), *Soviet Interests in the*

plicar esta situación: entre otros, la reducida complementariedad de las economías del ex CAME y las latinoamericanas; diferentes perfiles de oferta y demanda de bienes industriales, de opciones tecnológicas y de distribución de los ingresos; enormes distancias que encarecen el transporte y los costos de operación; los rígidos mecanismos de comercialización y abastecimiento de piezas y repuestos de las economías del área del CAME.³⁵

En materia política las cosas no fueron diferentes. Los partidos comunistas de inspiración soviética gravitaron en la política de un número reducido de países de la región. En la mayoría fueron una fuerza secundaria, cuando no marginal. Desde la década de 1940 las masas latinoamericanas han seguido derroteros diferentes del marxismo soviético. El populismo, la democracia cristiana, algunos movimientos de liberación nacional y, más recientemente, ciertas expresiones de la socialdemocracia han sido desde entonces los referentes políticos predominantes de las clases populares. El anticomunismo fue la ideología a que apelaron los gobiernos de la región para legitimar la represión de las demandas de democratización y mejoramiento de las condiciones de vida, una represión que se dirigió contra un espectro amplio de grupos políticos, y no sólo contra los partidos comunistas. Además, si bien el Tercer Mundo fue convertido, desde el fin de la segunda guerra mundial, en un espacio de competencia entre Estados Unidos y la URSS, el involucramiento de América Latina en esa competencia fue mucho menor y más oblicuo que el de África y Asia.³⁶

Third World, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1985, pp. 114-138; Michael Radu, "Eastern Europe and Latin America", en Eusebio Mujal-León (ed.), *The USSR and Latin America. A Developing Relationship*, Boston, Unwin Hyman, 1989, pp. 254-270.

³⁵ Cf. un desarrollo de estos argumentos en Carlos M. Vilas, "Competencia imperfecta: las superpotencias en América Latina", en Marcos Roitman y Carlos Castro Gil (coords.), *América Latina: entre los mitos y la utopía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 361-372.

³⁶ Cf. Neil MacFarlane, *Superpower Rivalry and 3rd World Radicalism*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985.

La URSS aceptó las frutas que cayeron en sus manos en ejercicio de una política pragmática de sacar ventajas de hechos ya dados, mucho más que como desarrollo de una estrategia para alterar en esta región del mundo hegemonías geopolíticas. Algunos regímenes revolucionarios encontraron en la URSS y el bloque del Este un apoyo que les permitió contrarrestar las presiones y la agresividad de los gobiernos de Estados Unidos. Hay que admitir, sin embargo, que la indiferencia inicial de la URSS no les impidió triunfar cuando contaron con el apoyo popular interno (Cuba, Nicaragua); ni la cooperación soviética fue capaz de prevenir el derrumbe cuando el apoyo interno se perdió (Nicaragua), ni éste se ha evaporado junto con la asistencia del Este (Cuba).

El caso cubano no es generalizable al resto de América Latina, ni en la magnitud de las relaciones con el bloque soviético ni en las características políticas que asumió. El rápido desarrollo de la revolución y el temprano enfrentamiento con Estados Unidos fueron factores importantes, como también fue decisivo el clima político que se vivía en la URSS como resultado del viraje adoptado por el XX Congreso del Partido Comunista, y en particular el enfoque de la asistencia económica a los regímenes del Tercer Mundo, como una dimensión de la competencia entre bloques y de la creación de un sistema económico alternativo al capitalista. Además, la URSS disponía de condiciones para abastecer a la isla de petróleo de manera rápida, masiva y muy barata cuando Estados Unidos interrumpió unilateralmente los suministros, y la suspensión de la ayuda soviética a China en 1961 generó en la URSS una "capacidad ociosa" de asistencia externa que Cuba supo aprovechar. Esta conjugación de factores permitió a la URSS convertirse rápidamente en el principal socio comercial y económico de aquélla, en su principal proveedor de maquinaria, equipo, bienes de consumo y energéticos, y en el más importante comprador del azúcar cubano. A partir de los setenta la influencia soviética se extendió asimismo a los sistemas de planificación y dirección de la economía y al diseño del sistema educativo.

La experiencia chilena de 1970-1973 no es asimilable al caso cubano. El comercio de Chile con la URSS durante este periodo no superó el 10% del total de transacciones externas, y los créditos

otorgados por la URSS a Chile sumaron unos 350 millones de dólares. No existieron importantes inversiones soviéticas en proyectos de desarrollo, y la contribución soviética al equipamiento y entrenamiento militar fue casi nula.³⁷ Tampoco es equiparable al caso cubano la cooperación del bloque soviético con Nicaragua durante la década de 1980 y con el efímero régimen revolucionario de Granada (1979-1983). Ni la dirigencia soviética ni la sandinista estuvieron interesadas en que la URSS y el CAME desempeñaran en Nicaragua un papel de la magnitud del asumido en Cuba, y tampoco existieron condiciones para ello. En cuanto a Granada, los requerimientos de amplia cooperación formulados por el régimen de Maurice Bishop a la URSS chocaron con el desinterés de Moscú.³⁸

Esto no significa, sin embargo, que el colapso del bloque soviético sea de impacto irrelevante para la región. La firma del tratado de defensa y asistencia recíproca de Río de Janeiro, en 1947, inició la construcción de un sistema hemisférico diseñado para enfrentarse en terreno americano al naciente bloque soviético y a sus reales o imputados designios expansionistas. Las fuerzas armadas latinoamericanas fueron sometidas a un proceso amplio y sistemático de reconfiguración técnica, logística y doctrinaria, y se estableció una clara división internacional del trabajo: gracias a su superioridad y a su participación en redes militares similares en otras partes del mundo, las fuerzas armadas de Estados Unidos se encargaron de la defensa hemisférica, mientras que las fuerzas latinoamericanas se especializaron en el combate a los enemigos internos y a un involucramiento clientelar en conflictos de mayor envergadura. Para su dedicación a la guerra contrainsurgente, las fuerzas armadas latinoamericanas recibieron entrenamiento técnico y adoctrinamiento ideológico del ejército de Estados Unidos. La anuencia del gobierno estadouniden-

³⁷ Marc Edelman, "The Other Super-Power: The USSR and Latin America, 1917-1987", en *NACLA Report on the Americas XXI*, vol. 1, enero-febrero de 1987, pp. 10-40; Nicola Miller, *Soviet Relations with Latin America, 1959-1987*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 127-147.

³⁸ Carlos M. Vilas, *Transición desde el subdesarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989, pp. 117-121. Cf. Frederic L. Pryor, *Revolutionary Grenada. A Study in Political Economy*, Nueva York, Praeger, 1986, pp. 43ss.

se frente al golpe de Estado en República Dominicana de 1963, y el apoyo al golpe de Estado en Brasil al año siguiente, demostraron la prioridad de los objetivos de seguridad por encima de los de desarrollo en la política hemisférica estadounidense, que mantendría su vigencia hasta la actualidad.

En nombre de la seguridad hemisférica, subordinada a la interpretación que Estados Unidos dio a su propia seguridad, se llevaron a cabo operaciones punitivas contra gobiernos latinoamericanos considerados proclives al comunismo o fácilmente controlables por los agentes de Moscú: Guatemala en 1954, Cuba en 1961, República Dominicana en 1965, Granada en 1983. Golpes militares extraordinariamente conservadores y represivos fueron justificados y apoyados en nombre del anticomunismo. La dinámica de las relaciones hemisféricas subordinadas a la guerra fría bajo conducción estadounidense fue tan excluyente que, cuando en 1982 Argentina se involucró en un conflicto armado con una potencia extrarregional (Gran Bretaña) por una reivindicación territorial, la alianza quedó paralizada al poner de relieve que no era ése el tipo de conflictos para el que estaba diseñada.

Durante cuatro décadas América Latina fue encuadrada en una lógica binaria perversa de comunismo/anticomunismo y forzada a tomar partido en un conflicto político-ideológico que tenía poco que ver con los problemas efectivos de la región. Todo lo que se hizo en el continente durante este largo periodo fue enfocado, evaluado y procesado a través de ese tamiz. Se debe señalar que tanto la URSS como Estados Unidos apelaron a esquemas simétricos: para ambos América Latina fue ante todo un escenario de competencia internacional, y las relaciones con la región fueron encaradas sobre todo como un aspecto o capítulo de sus relaciones y tensiones recíprocas.³⁹ Para la Unión Soviética la competencia fue doble a partir de la ruptura con China, cuya política exterior hacia América Latina mostró algunas coincidencias inesperadas con la de Estados Unidos.⁴⁰

³⁹ Cf. Cole Blasier, *The Hovering Giant*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1978, y *The Giant's Rival*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1987.

⁴⁰ Por ejemplo, en su posición respecto al régimen militar en Chile, cf. Vilas, "Competencia imperfecta...", *op. cit.*, y Blasier, *The Giant's Rival*, *op. cit.*

La desaparición del bloque soviético, que deja a muchos actores de la política latinoamericana sin referente político e ideológico, rompió las tenazas que empuñaron por décadas el debate y la dinámica política del continente, permitiendo la expresión de uno y otra sin rótulos, dogmas ni determinismos. No es la primera vez en la historia de la humanidad que un fenómeno inesperado genera consecuencias insospechadas.

La situación de Cuba es, por supuesto, muy distinta. La crisis del Este afecta cuatro quintas partes de su comercio exterior, el diseño tecnológico de su estructura productiva y el mantenimiento operativo de sus fuerzas armadas. Más aún: la estructuración económica y política del país, y su articulación externa, se llevaron a cabo de conformidad con un referente que ya no existe. El impacto de la desconexión no podría ser más amplio ni intenso. La caída vertical de los abastecimientos provenientes del Este por el caos en las economías respectivas; la transacción de las operaciones comerciales en monedas de libre convertibilidad, y sobre todo la disminución dramática del abastecimiento de petróleo, han obligado a las autoridades cubanas a introducir medidas severas para reducir los efectos de la desvinculación externa e identificar líneas de reinserción en el mercado mundial. El "periodo especial" decretado en 1991 implica una versión muy propia de un proceso de ajuste a las nuevas condiciones externas, orientado por preocupaciones de equidad social y participación colectiva, que lo diferencia de los ajustes monetarios "ortodoxos". Al mismo tiempo, la exploración de nichos dinámicos en el comercio internacional —industria electrónica, fármacos, tecnología de punta— y el énfasis en el turismo son encarados como fuentes generadoras de ingresos en divisas de libre convertibilidad.⁴¹ Las dificultades inherentes a esta amplia reconversión económica y social se han magnificado por la política de la Casa Blanca, que en años recientes intensificó el embargo comercial y las presiones políticas orientadas al aislamiento internacional del país.

⁴¹ Cf. José Luis Rodríguez, "La economía cubana y los desafíos de un mundo cambiante", IV Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, Quito, noviembre de 1991; Aurelio Alonso Tejada, *La economía cubana: el*

El fin de la guerra fría deja descolocados a la mayoría de los ejércitos de la región. Por los factores señalados más arriba, la desaparición del bloque soviético diluyó al enemigo tradicional de las fuerzas armadas latinoamericanas, y un ejército no puede sobrevivir sin un enemigo del que defenderse y al cual combatir —por lo menos en las mesas de simulacros. En los casos específicos de Cuba, Nicaragua y en menor medida Perú, los ejércitos han perdido asimismo su retaguardia logística. Sumada a las políticas de austeridad presupuestaria y recortes al gasto público inherentes al ajuste macroeconómico, esta circunstancia habrá de generar transformaciones y redimensionamientos importantes en las fuerzas armadas de América Latina y en su doctrina de defensa.

El desmantelamiento estatal del Este está afectando seriamente su potencial científico y tecnológico; grupos importantes de investigadores de la CEI y de las antiguas democracias populares están buscando mejores posibilidades de trabajo en otras latitudes. Después de la segunda guerra mundial, algunos países de América Latina —Argentina, Brasil y Chile, entre otros— estuvieron en condiciones de captar parte de la migración de científicos de la derrotada Alemania nazi. Fue una participación marginal frente a los beneficios obtenidos por la URSS, Estados Unidos y Gran Bretaña, pero que tuvo efectos importantes en el desarrollo de la investigación científica local. En las circunstancias actuales algunos gobiernos latinoamericanos han mostrado interés en recibir a científicos del Este e integrarlos a sus programas de investigación científica y tecnológica. Si las iniciativas se concretan, la región podrá beneficiarse —una vez más, marginalmente— de la incorporación de talentos a ramas que cuentan con desarrollo insatisfactorio.

C. Cambios en el sistema jurídico internacional

Los cambios que acabamos de discutir están introduciendo algunas modificaciones importantes en el orden jurídico internacional y principalmente en la Organización de las Naciones Unidas. Sobre todo desde los prolegómenos de la guerra contra Irak, se registra un acelerado cambio en las correlaciones de fuerzas dentro de la ONU. En primer lugar, una creciente injerencia del Consejo de Seguridad en detrimento de la Asamblea General. El órgano supremo de la ONU ha quedado reducido desde hace años a un foro de discursos carente de operatividad, marginado por un cuerpo integrado por quince miembros solamente. La desaparición del sistema bipolar ha permitido la agilización del Consejo de Seguridad, una instancia que por la incapacidad de veto de sus cinco miembros permanentes estaba sometida a una virtual parálisis. La admisión de la Federación Rusa como "heredera" de la disuelta URSS —una decisión sugerida por el propio Consejo— y el bajo perfil adoptado por China han dotado de homogeneidad política y de expeditividad al Consejo de Seguridad. La reciente aprobación de la creación de una fuerza militar de acción rápida, dependiente del Consejo e integrada por efectivos de los estados miembros, convierte a este órgano en un cuerpo con capacidad para imponer sus decisiones a todos los miembros de la ONU.⁴²

La primacía del Consejo de Seguridad se consolida junto con el dominio absoluto de sus cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y la Federación Rusa). Los otros diez miembros actúan en la práctica como observadores marginales, sin mecanismos jurídicos para dotar de imperatividad a sus iniciativas, si éstas no cuentan con el apoyo de los miembros permanentes. Existen elementos, asimismo, que permiten afirmar el papel de primero entre iguales desempeñado por Estados Unidos en el grupo de miembros permanentes. Por ejemplo, la sustitución de la URSS por uno de sus estados integrantes —Rusia—, que fue decidida por el Consejo y no por la Asamblea; a instancias de Estados Unidos se de-

⁴² La nueva fuerza se estrenó en Somalia a iniciativa de Estados Unidos, país que aportó la casi totalidad del contingente inicial.

claró de manera implícita la existencia de un derecho sucesorio que no figura en la Carta de la Organización. La incorporación de Rusia contrasta con la actitud asumida frente al nuevo estado yugoslavo (unión de Serbia y Montenegro), que por iniciativa de Estados Unidos aún no ha obtenido el reconocimiento "sucesorio" para permanecer en la ONU.

En tercer lugar, se verifica el intento de algunos estados europeos, con apoyo estadounidense, de institucionalizar el derecho a la injerencia en los asuntos internos de los estados que, a su juicio, violenten los derechos humanos o las instituciones democráticas; intentos que, de tener éxito, implicarían legitimar la intervención, incluso armada, de algunos estados en la política interna de otros. Vale decir, la abolición de los derechos de soberanía, merced a interpretaciones particulares de la democracia y de los derechos humanos, convirtiendo a la ONU y a la vigencia de las libertades políticas y derechos humanos en instrumentos al servicio del expansionismo político y militar de las antiguas potencias coloniales.⁴³

No es suficiente reconocer que la ONU, institución surgida de un escenario internacional determinado, difícilmente habría podido sobrevivir al colapso de aquél sin transformaciones profundas. Es necesario admitir que las modificaciones que el organismo está experimentando se presentan como hechos consumados a espaldas de la mayoría de los estados miembros y apuntan a una institucionalización de las relaciones internacionales de desigualdad y a la legitimación, como principios vinculantes de derecho internacional, de las acciones y decisiones de los estados económica y militarmente más poderosos. Esto se puede interpretar como una evidencia de realismo jurídico, pero implica una desvirtuación de los ideales que, por encima de ideologías y coyunturas políticas específicas, condujeron a la creación de la Organización. El concepto decimonónico de que la conducta de los estados es fuente de derecho internacional, concepto que convertía en legalmente obligatoria la prepotencia de

⁴³ Cf. Jorge Montaña, "El nuevo espíritu de la ONU en los cambios mundiales", en *Coloquio de invierno III: México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM-FCE-CNCA, 1992, pp. 278-289.

los más fuertes, fue descalificado y rechazado por la Carta de San Francisco. Las transformaciones internacionales recientes, ante el debilitamiento acelerado de la enorme mayoría de estados miembros de la ONU, vuelven a actualizar aquel concepto de factura explícitamente colonialista.

Se debe reconocer que el panorama que se está configurando en la actualidad guarda puntos de continuidad con algunos aspectos del desempeño de la Organización en décadas anteriores. Es pertinente recordar que en la década de 1950 Estados Unidos libró la guerra de Corea bajo la bandera de las Naciones Unidas, en un breve periodo en que la URSS retrajo su participación en el organismo. La reorientación de la ONU hacia un funcionamiento más equilibrado se debió al involucramiento de la URSS como fuerza de contrapeso de la alianza atlántica, que contaba con tres votos en el Consejo de Seguridad, y de la alianza Estados Unidos-Taiwán, que aportaba otro voto más. Esto explica posiblemente que haya sido la URSS quien más recurrió al ejercicio del derecho de veto. Los especialistas explican la reducción de los vetos en el Consejo como un efecto de las reformas soviéticas posteriores a 1987-1988.⁴⁴

Sin perjuicio del sesgo señalado, la ONU sigue siendo un foro de debate importante —el único de alcance prácticamente universal. La decisión de algunos países, particularmente México y Cuba, de resistir a la orientación injerencista que se quiere dar a la Organización sugiere que existe todavía espacio para el planteamiento de posiciones divergentes. La reciente solicitud de Alemania y Japón de ingresar como miembros permanentes del Consejo de Seguridad introduce nuevos elementos de incertidumbre en el futuro de la ONU.

La reciente reforma de la carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) establece la exclusión de los estados cuyos gobiernos sean considerados “no democráticos” y abre las puertas para

⁴⁴ Hasta fines de 1986 se habían vetado 203 propuestas en el Consejo de Seguridad, de las cuales 121 correspondieron a vetos soviéticos. Entre 1987 y 1989 sólo se registraron cinco vetos, incluyendo el triple de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña al proyecto referido a la invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989. En 1990 hubo uno de Estados Unidos sobre los territorios ocupados por Israel: Montaña, *loc. cit.*

formas más directas de injerencia. Con el voto de México como única expresión de oposición, la reforma expresa el peso de la opinión de Estados Unidos en el organismo y proyecta al seno de la OEA las modificaciones que se han estado operando dentro de la ONU.

La explicación de la primacía política de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, combinada con la gravitación del Grupo de los Siete en los asuntos económicos y financieros internacionales, configura una instancia de gobierno político y económico de proyección mundial. No hay en este reconocimiento el tributo a alguna teoría conspirativa, sino la constatación de que el poder tiende a la concentración, del mismo modo en que las organizaciones tienden a burocratizarse. En un escenario de fuertes tensiones entre los polos económicos y financieros dominantes, sin que ninguno de ellos pueda asumir un papel individualmente hegemónico —es decir, de conducción—, la búsqueda de acuerdos y concertaciones surge como una alternativa a la inestabilidad y las confrontaciones. Éstas no desaparecen —como lo ilustra, por ejemplo, el enfrentamiento comercial de fines de 1992 entre Europa y Estados Unidos—, pero se trata de incrementar las probabilidades de un procesamiento relativamente consensuado.

Se admite asimismo que el gobierno de Estados Unidos posee una fuerte capacidad de control institucional sobre la red de agencias financieras multilaterales cuya influencia en las economías del mundo en desarrollo creció durante la década pasada. Por ejemplo, Estados Unidos designa al presidente del Banco Mundial, y en 1987 pudo imponer al vicepresidente del BID; también está en condiciones de ejercer presiones para que estas instituciones desplieguen tratos particulares a gobiernos con los que Estados Unidos mantiene relaciones especiales: además de la condicionalidad “técnica” existe una condicionalidad “política” implícita, que se hace efectiva en los casos que el gobierno de Estados Unidos considera sensibles.⁴⁵ Pero también se advierte una creciente participación de otros actores: Europa y Japón ante todo, a medida que aumentan sus aportes de fon-

⁴⁵ Por ejemplo, El Salvador (1981), Sudáfrica (1983) y, con signo opuesto, Granada (1983): Joyce Kolko, *Restructuring the World Economy*, Nueva York, Pantheon Books, 1988, pp. 269-270.

dos, y las burocracias de las propias instituciones. La pluralidad de fuerzas involucradas se expresa básicamente en proyectos y decisiones particulares y en las políticas de terreno, sin afectar los objetivos y estrategias globales de las instituciones. En este plano, los organismos actúan con una dinámica de coordinación, aunque no siempre formal, y con una explícita consistencia de enfoques.

La condicionalidad impuesta por los organismos financieros y su respaldo en algunos gobiernos del mundo desarrollado han contribuido a la consolidación, como doctrina de los gobiernos latinoamericanos, de estrategias y políticas basadas en enfoques militarmente neoliberales que van más allá del manejo de las variables económicas; situación que ha llevado a un especialista a considerar al Banco Mundial y al FMI verdaderas "agencias de planeación capitalista global".⁴⁶ En un retorno al pensamiento político del siglo XVII, se postula al mercado libre como el ámbito natural, y usualmente exclusivo, de la democracia: no hay gente libre sin negocios libres.⁴⁷ Se implica asimismo que el violentamiento del principio de libre mercado y las regulaciones estatales son tanto una muestra de irracionalidad económica y una fuente de ineficiencias como indicios de una voluntad política antidemocrática. El mercado es más que el ámbito de existencia y la garantía de los derechos cívicos y humanos; es una dimensión de ellos. Las restricciones a los negocios privados son también restricciones a los derechos humanos. El tratamiento convenientemente abstracto del tema permite hablar de derechos de las personas a la vez que se implican las prerrogativas de las corporaciones.⁴⁸

Con este enfoque la vigilancia internacional del respeto a los derechos humanos en determinados estados se puede extender a la vigilancia internacional de la vigencia del principio de libertad de negocios y de respeto a los patrimonios. En un mundo crecientemen-

⁴⁶ Manuel Pastor Jr., "Latin America, the Debt Crisis and the International Monetary Fund", en *Latin American Perspectives*, núm. 60, invierno de 1989, pp. 79-109.

⁴⁷ Cf. J. W. Gough, *John Locke's Political Philosophy*, Oxford, Clarendon Press, 1973; Richard Schlatter, *Private Property. The History of an Idea*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1951, pp. 124ss.

⁴⁸ Cf., por ejemplo, Werner Becker, *La libertad que queremos*, México, FCE, 1990; Janos Kornai, *El camino hacia una economía libre*, op. cit.

te transnacionalizado, la libertad y su defensa no reconocen fronteras. El regreso, a fines del siglo xx, a la teoría política del siglo xvii legitima el mantenimiento de las prácticas colonialistas del siglo xix.⁴⁹

Reconceptualización de la soberanía

Las consideraciones precedentes no son comentarios a la delegación de funciones y atribuciones que originalmente pertenecen a los estados individuales, en beneficio de cuerpos multilaterales, o al surgimiento de nuevas competencias que por su propia índole exceden los atributos de los estados considerados individualmente. El surgimiento de nuevos actores globales —por ejemplo, las empresas transnacionales, los movimientos antinucleares y ecologistas, los organismos financieros multilaterales— cuestiona el concepto de soberanía y el ejercicio de capacidades estatales tal como tuvieron expresión hasta la década de 1960. Ésta es una realidad en progresivo desarrollo durante décadas, que avanzará con amplitud creciente: la ciencia política, desde hace algún tiempo,⁵⁰ y también la literatura de la década de 1970, estudian con atención a las empresas transnacionales.⁵¹ En

⁴⁹ “Estados Unidos cuenta con la autoridad internacional suficiente para lanzar un nuevo ataque contra Irak sin necesidad de mayores trámites en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, afirmó el embajador de Estados Unidos ante la ONU, *Excelsior*, 30 de julio de 1992. “El embajador de Estados Unidos en Costa Rica, Luis Guinot, aseguró que su gobierno mantiene el interés por Centroamérica porque ‘éste es el gallinero nuestro’”, *La Jornada*, 20 de febrero de 1992. “En lo que hace a nuestro continente, queremos hacer desaparecer de la escena al señor Castro”, declaró el general Colin Powell, jefe del Estado Mayor conjunto de Estados Unidos, *La Jornada*, 12 de noviembre de 1992.

⁵⁰ Cf., por ejemplo, Daniel Mato, “La mundialización de las relaciones capitalistas de producción y el Estado-nación”, en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 3, marzo de 1982, pp. 269-273; Allen Cochrane y James Anderson, “States and Systems of State”, en James Anderson (Ed.), *The Rise of the Modern State*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986, pp. 211-230; Roberto N. Cooper, *Economic Policy in an Interdependent World*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1986; David Held, *Political Theory and The Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1989, pp. 214-242.

⁵¹ Cf., por ejemplo, R. Christensen, *Empresas multinacionales y Estado-nación*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1973; Raymond Vernon, *La soberanía en peli-*

estos estudios, sin embargo, se advierte que las tendencias hacia la transnacionalización creciente de la economía mundial afectarán mucho más a algunos estados que a otros: en Estados Unidos y Japón, por ejemplo, el Estado seguirá contando en el futuro próximo con una fuerte capacidad de orientación y control de los asuntos internos y de las cuestiones internacionales, aunque más en algunos ámbitos que en otros.

Se desea, en cambio, llamar la atención sobre el paulatino surgimiento de nuevas concepciones del orden jurídico internacional que tienden a legitimar las desigualdades socioeconómicas derivadas del desequilibrado acceso a recursos y del modo de funcionamiento del sistema mundial, y a institucionalizar el derecho de injerencia de los estados del mundo desarrollado, incluso en aquellas atribuciones que formalmente se reconocen como indelegables. Vale decir, una dimensión del no resuelto y por lo tanto no superado problema de la vulnerabilidad externa del mundo de la periferia.

El diseño presente del sistema jurídico internacional asigna a un grupo de cinco países —los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU— poder decisorio en última instancia sobre los asuntos económicos y políticos del mundo; lo dota de instrumentos de coacción militar y lo complementa con una amplia red de organismos, bloques y coaliciones. En consecuencia, es un diseño que plantea desafíos complejos y acuciantes al mundo en desarrollo. Se trata de un orden que no es fruto de procesos de decisión compartida ni de descentralizaciones o delegaciones negociadas, sino resultado de la autoadjudicación de atribuciones a partir de situaciones de hecho, y que apunta a la constitución de un sistema político global que cristaliza las desigualdades económicas e institucionaliza como normas vinculantes las interpretaciones formuladas en las nuevas o renovadas instancias del poder internacional. Ya se han mencionado en páginas anteriores recientes intentos unilaterales de Estados Unidos por dotar de validez extraterritorial a sus normas administrativas y legales.

gro, México, FCE, 1973; Carlos M. Vilas y Óscar Silva, *Las empresas multinacionales*, Buenos Aires, Ediciones Crisis, 1975, pp. 51-57.

Se advierte un contraste muy fuerte entre el modo en que los estados del mundo industrializado impulsan los procesos de delegación de competencias y la consiguiente reformulación de sus soberanías, y la manera en que se lleva a cabo el debilitamiento institucional de los estados de la periferia. En el mundo industrializado se trata de estados producto de amplias concertaciones sociales, en los que el concepto de soberanía expresa la existencia de un consenso ciudadano sobre las cuestiones fundamentales. Las dificultades que se experimentan en los momentos presentes en la Comunidad Europea para alcanzar la ratificación de los acuerdos de Maastrich ilustran tanto sobre la complejidad del proceso como sobre la capacidad institucional de la ciudadanía para participar en la modelación de una nueva Europa.

En este diseño del orden internacional, el mundo en desarrollo, particularmente el constituido por el muy amplio grupo de países más empobrecidos y atrasados, ingresa ante todo como un problema de gobernabilidad. La debacle del Este lo ha liberado del estigma de ser el escenario en que las amenazas de subversión comunista se movían "como pez en el agua". Ahora es el campo en que, literalmente, florecen las amapolas, y en el que nacen y viven los campesinos que las cultivan y que en oleadas crecientes migran o tratan de migrar al mundo desarrollado. En su viaje no son acompañados por ninguno de los "objetos nómadas" que constituyen, según Attali, el signo de los nuevos tiempos.⁵² Si algo los acompaña es la desnutrición y la esperanza de algún día poder llamar a sus parientes. Entre tanto, la explosión de la xenofobia en Europa y en Estados Unidos cosecha un creciente número de víctimas entre asiáticos, árabes, africanos y latinoamericanos.

De acuerdo con este diseño, es coherente que los intentos de coordinación militar para la represión de la narcoagricultura estén mucho más avanzados o sean estudiados de manera más insistente que los programas para impulsar estrategias multinacionales que frenen la degradación ecológica del mundo empobrecido, o para vigorizar la cooperación internacional hacia el desarrollo. Puesto que el estado

⁵² Jacques Attali, *op. cit.*, pp. 67ss.

en la periferia es ante todo un ente de control y de coacción, la transnacionalización de las funciones estatales comienza por los intentos de transnacionalizar los aparatos de control y coacción.

III. AMÉRICA LATINA Y LOS CAMBIOS RECIENTES

América Latina arriba en condiciones muy precarias a este momento de la reconfiguración mundial, por una conjunción de factores estructurales y de política: los primeros son ampliamente conocidos y no es necesario reiterarlos aquí.⁵³ Los segundos se refieren al modo ya señalado en que los gobiernos hicieron frente a la crisis de los ochenta: recurriendo a estrategias de ajuste macroeconómico que vulneraron su capacidad productiva, extendieron la pobreza y desmontaron las agencias estatales.

A mitad de camino entre los ricos y los muy pobres, América Latina se asoma al escenario mundial después de atravesar una "década perdida" para el desarrollo, con una economía que no termina de reactivarse, dos tercios de su población sumidos en la pobreza, una marginación mayor respecto a la economía internacional, y alguna incertidumbre sobre el desenvolvimiento futuro de los procesos de democratización. La crisis de los ochenta se considera oficialmente superada porque la mayoría de los países latinoamericanos ha recompuesto sus finanzas o está en vías de hacerlo, y porque paga puntualmente sus deudas que, empero, son hoy más voluminosas que una década atrás.⁵⁴

La coincidencia cronológica de los cambios en el orden mundial con las últimas reverberaciones de la crisis plantea desafíos particu-

⁵³ Cf., por ejemplo, CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

⁵⁴ Sobre el desenvolvimiento de la economía latinoamericana en la década de 1980, Cf. CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991*, y *Transformación productiva con equidad*, op. cit. Sobre el crecimiento reciente de la deuda externa, *El Financiero*, 24 de julio y 19 de agosto de 1992, y *Excelsior*, 1 de agosto y 3 de noviembre de 1992. Sobre el aumento de la pobreza, CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, LC/L.533, 31 de mayo de 1990, y *Bases para la transformación productiva*

larmente complejos. Los procesos de desregulación y las privatizaciones de empresas y servicios públicos han reducido los alcances y la capacidad de acción de instrumentos y recursos con los que América Latina había tratado de dar respuesta a anteriores convulsiones del sistema mundial: la ejecución de políticas anticíclicas, el desarrollo de mecanismos de equilibrio y concertación, la creación de instancias de mediación y amortiguación entre los desajustes internacionales y las instancias locales, etc.⁵⁵ La reestructuración de los Estados y las transformaciones profundas de sus relaciones con sus respectivas sociedades y con las entidades políticas y financieras supraestatales expresan mucho más el impacto de la crisis reciente y de las modificaciones a largo plazo en la economía global, que los cambios políticos internacionales, pero condicionan severamente la capacidad de respuesta de la región a la reconfiguración del orden mundial.

El debate sobre el Estado en la economía

En páginas anteriores se hizo referencia al énfasis de las instituciones financieras multilaterales y gubernamentales y de la banca comercial internacional en la *desestatización* de la economía latinoamericana como vía de salida de la crisis y como ingrediente central de la reestructuración. Esa desestatización presenta dos dimensiones: una, microeconómica, que consiste en la privatización de las empresas estatales y presenta como objetivos principales el pago de la deuda externa y el saneamiento de las cuentas fiscales. La otra, macroeco-

y *generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo centroamericano*, LC/Mex/G3/Rev.2, 6 de enero de 1992; también Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, "Declaración de Quito", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991, pp. 463-466.

⁵⁵ Cf., por ejemplo, los estudios comparativos de Albert Fishlow, "Lessons from the Past: Capital Markets during the 19th Century and the Interwar Period", en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 37-93; David Felix, "Alternative Outcomes of the Latin American Debt Crisis: Lessons from the Past", *Latin American Research Review*, vol. XXII, núm. 2, 1987, pp. 3-46.

nómica, consiste en la denominada desregulación, que apunta a modificar profundamente el modo en que el Estado intervino en la economía desde la década de 1950 y en algunos países desde antes. Ambas involucran un viraje profundo respecto al tipo de relación Estado/sociedad que se desarrolló como parte del patrón de desarrollo predominante en el pasado reciente.

Es bien conocido que el Estado y las agencias gubernamentales fueron actores dinámicos en el proceso de desarrollo capitalista en América Latina; existieron para ello múltiples razones que no es necesario discutir aquí.⁵⁶ Se debe destacar que ese activo involucramiento tendió a presentar relativa autonomía respecto a las ideologías predominantes en la región, y los regímenes se diferenciaron, más que por la medida de la intervención estatal, por su sentido, sus modalidades y, particularmente, por los grupos sociales y económicos que se beneficiaban —o perjudicaban— con ella. En algunos casos se estuvo en presencia de un Estado activamente promotor de la economía y de determinados grupos sociales sin una significativa intervención directa empresarial; en otros, el Estado ejerció firmes y extendidas facultades de regulación y control, incluyendo la producción directa de bienes; en todos, una combinación amplia de instrumentos hizo del Estado la figura directa o indirectamente rectora del desarrollo económico.⁵⁷

Ésta no fue una “especificidad del Estado en América Latina”, como a veces se sostiene,⁵⁸ aunque muchas de las modalidades que asumió obedecen sin duda a las particularidades de la región y de su

⁵⁶ Véase, por ejemplo, entre los análisis recientes, Christian Anglade y Carlon Fortin, “El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril de 1987, pp. 219-244, y José Manuel Salazar, “El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, FCE, 1991, pp. 455-499.

⁵⁷ Costa Rica, Colombia y Chile, hasta la década de 1970, corresponderían típicamente a la figura del Estado predominantemente promotor; Argentina, Brasil y México se ubicarían entre los casos más notorios de Estado regulador.

⁵⁸ Enzo Faletto, “La especificidad del Estado en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto de 1989, pp. 69-87.

inserción internacional. El estudio clásico de Karl Polanyi revela una decisiva intervención política del Estado en la creación de las condiciones para la economía de libre mercado en los orígenes mismos del capitalismo y en la modelación del sistema internacional;⁵⁹ la experiencia de la segunda posguerra muestra una estrecha asociación entre desarrollo y participación estatal.⁶⁰

Buena parte del desarrollo latinoamericano, de la ampliación de la participación social y de la democratización fundamental del continente está estrechamente vinculada con la asignación al Estado de un activo papel promotor en fórmulas políticas y términos ideológicos disímiles. También es incuestionable que el Estado mostró ineficiencias, acumuló incompetencias y cobijó favoritismos y corrupción. Más relevante que un inventario de unas y otras es advertir la importancia que todas adquirieron en la configuración de un estilo de desarrollo relativamente exitoso, tanto en materia de acumulación como de distribución y bienestar, durante un periodo relativamente prolongado. La amplia participación del Estado en la inversión, el consumo, la intermediación financiera, la fijación de precios y tarifas y el comercio exterior generó condiciones macroeconómicas para la inversión privada que la iniciativa empresarial supo aprovechar —incluidas las filiales de firmas extranjeras. Muchas de las ineficiencias del sector público pueden ser interpretadas como subsidios al mercado y sus actores: el sesgo de las políticas tributarias, el manejo del tipo de cambio, las compras estatales y los programas de obras públicas, entre otros.

La creación de empresas públicas en sectores considerados estratégicos, por su capacidad para generar economías externas para la inversión privada o por su relación con las concepciones prevalentes del bienestar general y la soberanía nacional, fue uno de los aspectos destacados en ese patrón de desarrollo. El Estado se hizo

⁵⁹ Karl Polanyi, *La gran transformación*, México, FCE, 1992 (la edición original es de 1944).

⁶⁰ Cf., por ejemplo, Alejandro Foxley *et al.*, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, México, FCE, 1980; Atul Kohli (ed.), *The State and Development in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1986, etcétera.

cargo, asimismo, de una gran cantidad de firmas privadas que por varios motivos afrontaban fuertes pasivos, habían perdido condiciones de competitividad, atravesaban por conflictos laborales, etc. El sector público asumió las deudas y las pérdidas de las empresas y su saneamiento patrimonial, y mostró poco interés en devolverlas al sector privado o en liquidarlas. La ampliación de las actividades estatales no estuvo acompañada por un equivalente crecimiento de la base tributaria ni por una adecuada política de precios, y se generaron crecientes déficit en la medida en que los ingresos fiscales crecían más lentamente que el gasto público.

El ajuste de las economías latinoamericanas en la década de 1980 tuvo fuerte impacto en las cuentas fiscales, porque la mayor parte de la deuda era estatal y de su servicio; en consecuencia, gasto público. Se llegó a esta situación por la nacionalización de la deuda efectuada por los gobiernos de la región al cargar a toda la colectividad el peso de la fuga de capitales y los malos negocios de los grupos más adinerados que, se debe señalar, son hoy los más implacables fiscales de aquellos gobiernos.

Es confusa la discusión respecto a la eficacia administrativa del Estado y la eficiencia que caracteriza su gestión empresarial, así como al balance que es posible extraer de la experiencia latinoamericana. Los términos del debate suelen estar teñidos de subjetividad; abundan las proposiciones generales y el pasado se enfoca en función de la coyuntura actual, y no siempre son claros los criterios que se asumen —sobre los cuales, además, el consenso es reducido. Por otro lado, en un periodo de más de medio siglo es normal encontrarse con éxitos y fracasos, cualesquiera que sean los criterios con que se considere a unos y otros.

La victoria actual del enfoque privatista obedece, más que al vigor o a la renovación de los argumentos, a la evidencia de que la recomposición del sistema financiero internacional no es posible si los deudores no aceptan seguir pagando la deuda, y a que esto no se puede realizar simplemente con el aumento de las exportaciones. El esfuerzo exportador de América Latina fue notable, particularmente cuando se considera que fue un decenio de comportamiento desfavorable de los precios internacionales de la mayoría de sus exporta-

bles. La región pasó de un déficit comercial de 2 000 millones de dólares a principios de la década de 1980, a un superávit de 30 000 millones.⁶¹ Dada la lenta evolución del producto (una variación acumulada de sólo 12.4% en todo el decenio), la dinamización del sector exportador y el incremento de los volúmenes exportables se llevaron a cabo en detrimento de las demandas de inversión y de consumo del mercado doméstico. El esfuerzo exportador se complementó con una reorientación tajante de las erogaciones públicas hacia el pago de los intereses de la deuda y de las utilidades de la inversión extranjera. El gasto público en infraestructura económica y social y los subsidios al consumo se redujeron de manera drástica, o sencillamente fueron eliminados, pero la restricción resultó de todos modos insuficiente para hacer frente a los pagos externos. En este contexto, la difusión que recibió la privatización de empresas públicas en Gran Bretaña, a inicios de la década, planteó la posibilidad de impulsar una estrategia semejante para contribuir al cumplimiento de los compromisos financieros de los deudores latinoamericanos. Rápidamente la privatización adquirió carácter de prioridad.

Nadie prende fuego a su casa para deshacerse de los ratones de la alacena, pero para el enfoque fiscal predominante no se trata de dotar de eficiencia a las empresas del Estado o de discernir qué empresas o actividades conviene que permanezcan en manos de un sector público saneado, eficiente y rentable, sino de liquidarlas, venderlas o darlas en pago. Esto explica que en algunos casos la privatización haya consistido en la venta de empresas estatales latinoamericanas a empresas estatales europeas,⁶² que se estén enajenando empresas eficientes y rentables y, sobre todo, que en la práctica la frontera entre la modernización del Estado y su desguace no sea nítida.

La estrecha vinculación entre privatizaciones y pago de la deuda sugiere que el discurso presente sobre el carácter nefasto del papel del Estado en la economía tiene mucho de argumento de oportuni-

⁶¹ BID, *Progreso económico y social en América Latina, 1990, op. cit.*, pp. 303-304, y CEPAL, *Información productiva...*, *op. cit.*, p. 25.

⁶² Por ejemplo, la venta de Aerolíneas Argentinas y de una sección de la empresa telefónica argentina a las empresas estatales Iberia y Compañía Telefónica de España, respectivamente.

dad. El redescubrimiento de las ventajas del mercado y de las perversidades del Estado, por los mismos funcionarios que una década atrás desconfiaban del mercado y ampliaban el margen de acción del Estado, no obedeció a una reconversión teórica. Las políticas de absolutización del mercado y de desmantelamiento estatal expresan la realidad de la bancarrota fiscal y fueron adoptadas por necesidad mucho más que por opción. Los hechos, no las ideas, fueron la fuerza conductora del viraje, señala Fishlow.⁶³ La circunstancia de que estos enfoques alcanzaran jerarquía de doctrina oficial de los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos durante toda la década pasada, y constituyeran el núcleo de la condicionalidad de los organismos internacionales, fortaleció sin duda la capacidad persuasiva de los hechos.

El debate actual sobre la relación entre Estado y mercado está presidido por un enfoque cuantitativo poco propicio para llegar a resultados relevantes: cuánto de Estado y cuánto de mercado, asumiéndose en la actual euforia privatista de que cuanto menos Estado y cuanto más mercado, mejor andarán las cosas; la "utopía del Estado mínimo".⁶⁴ Es decir, una fórmula invertida pero simétrica de la que había predominado antes: tanto mejor cuanto menos mercado y cuanto más Estado.

En ambos casos, la "cantidad" de intervención estatal y sus alcances es una medida pobre de su capacidad de gestión y regulación y de la eficiencia global de la economía. Más aún: la evidencia de que se dispone apunta en sentido inverso al de los argumentos antiestadistas. Sobre la base de la información referida a 115 países durante dos décadas, se encontró que el tamaño del Estado tiene un efecto positivo en el desempeño económico y en el crecimiento, tanto mayor cuanto menor es el nivel del ingreso del país, y que existe un efecto de externalidad positiva del tamaño del Estado con el resto de la economía.⁶⁵

⁶³ Albert Fishlow, "Streamlining the State", en *Hemisfile*, enero de 1990.

⁶⁴ Carlos Sojo, *La utopía del Estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*, Managua, CRIES, 1991. La expresión "enfoque cuantitativo" es de Eugenio Lahera, "El Estado y la transformación productiva con equidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre de 1990, pp. 97-119.

⁶⁵ Rati Ram, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data", en *American Economic Review*, marzo de 1986, pp. 191-203.

La cuestión central es, sin embargo, “el Estado y mercado en beneficio de quién”. La identidad de los intereses sociales que se quieren promover determina la medida no sólo de cuánto mercado, sino también de *cómo* el Estado y *cómo* el mercado; la discusión en torno a la eficiencia e ineficiencia de la gestión empresarial suele versar, en definitiva, sobre la legitimidad de los objetivos de las empresas públicas y privadas y de los intereses que se tratan de promover. La experiencia chilena de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 es ilustrativa. La gran mayoría de las empresas nacionalizadas por el gobierno de la Unidad Popular en 1970-1973 fueron vendidas a precios irrisorios a conglomerados cercanos al gobierno militar, erigidos en torno de algún banco. Con la crisis y la recesión de 1982-1984 el gobierno del general Pinochet volvió a comprar la mayoría de las empresas previamente privatizadas, alcanzando un grado de propiedad empresarial comparable al del gobierno de la Unidad Popular. Superada la crisis, el Estado volvió a privatizar las firmas, aunque con mayor mesura que en la década anterior.⁶⁶ A pesar de que la política económica de la dictadura militar es invariablemente presentada como un ejemplo de fidelidad ortodoxa a determinados principios, se advierte que el objetivo central —consistente en la promoción de intereses económicos particulares— fue perseguido apelando al Estado o al mercado, según las circunstancias. Más aún: la intervención del Estado para privatizar primero, para volver a estatizar después y, por último, para privatizar de nuevo, se ejecutó mientras se mantenían en la mira intereses económicos de clase bien demarcados. O bien, se puede decir que la doctrina cuya devoción se practicó se refería a una cierta primacía de clase, no a la primacía de determinados instrumentos de política.

Se debe destacar asimismo que la Corporación del Cobre (Codelco) no fue afectada por las privatizaciones de los años setenta y ochenta y permaneció como empresa estatal hasta la actualidad —de hecho,

⁶⁶ Lance Taylor, “Variedades de la experiencia estabilizadora”, en *Investigación Económica*, núm. 189, julio-septiembre de 1989, pp. 11-52; Pan A. Yotopoulos, “The (Rip) Tide of Privatization: Lessons from Chile”, en *World Development*, vol. 17, núm. 5, 1989, pp. 683-702.

como la mayor empresa del país. Esta circunstancia permitió a Chile aprovechar las alzas del precio internacional del cobre, y por esta vía dotar de dinamismo a la economía, incluso en la década de los ochenta. No fueron los kiwis, sino una burocracia eficiente y una política económica pragmática, las bases del desempeño económico chileno.⁶⁷

Se comprende que los argumentos en favor de la desregulación pongan énfasis en el lado negativo de la gestión estatal. La crisis reciente, en particular, es interpretada como resultado del cierre de las economías latinoamericanas al sistema internacional y de la acumulación de ineficiencias a causa de las reglamentaciones excesivas que traban el juego de los agentes del mercado. Otros ingredientes, como la sobreoferta de fondos líquidos en el sistema internacional con bajas tasas de interés, el estímulo de algunos organismos internacionales al endeudamiento por encima de toda norma de elemental prudencia, la debilidad de los mecanismos de regulación del sistema internacional, el alza exponencial de las tasas de interés, o la caída de los términos de intercambio de los países deudores a principios de los ochenta, reciben escasa —si alguna— consideración. No es cuestión de contraponer un conjunto de elementos a otro, pero en el debate sobre el papel del Estado ha tendido a prevalecer un enfoque normativo del actor por el que las posiciones polarizadas abogan (Estado/mercado), dando a veces la impresión de que la identificación de factores y las conclusiones a que se llega son, sobre todo, funciones de una opción previa asumida por un actor determinado.

La ampliación de las funciones estatales y de las atribuciones institucionales de las burocracias durante casi medio siglo tendió a dotar al Estado de una fisonomía de autonomía que opacó su vinculación con la sociedad y, en particular, con los grupos sociales que la dinamizan. Como reacción a un enfoque instrumental que reducía al Estado a un papel de herramienta manipuladora para determinados grupos

⁶⁷ El comentario anterior no desconoce el papel desempeñado por el sistema político chileno en los resultados económicos, ni su enorme costo social, pero destaca lo que parece ser diferencia específica entre la dictadura militar chilena y dictaduras y costos sociales similares en otros países de Sudamérica.

socioeconómicos o políticos, el análisis político posterior contribuyó a destacar la autonomía relativa de éste respecto a los relieves concretos y los intereses particulares que se mueven en la sociedad.⁶⁸ En la medida en que contribuyó a la promoción del capitalismo como forma de organización del todo social, el Estado tuvo que hacerse cargo de la existencia y dinamización de intereses y presiones sociales cruzadas, para lo cual debió distanciarse políticamente de ellos al mismo tiempo que hacía de esas presiones un ingrediente constitutivo de su propia estructura. A su turno, este enfoque —que dio cuenta de la especificidad de la acción del Estado y sus aparatos— propició la tendencia a aislarlo de sus bases sociales y, en nombre de la especificidad de lo político, a independizarlo de los intereses sociales, económicos y de otra índole que constituyen la sustancia de las decisiones y políticas públicas.

La discusión actual sobre el papel del Estado en la economía latinoamericana refleja aún la presencia de este reduccionismo “politicista”, en cuanto soslaya, en la identificación de éxitos y fracasos de la gestión pública, que unos y otros no lo fueron en abstracto sino de acuerdo con los intereses y las perspectivas de actores sociales específicos. La cuestión central aquí es el tipo de “acomodos de poder” a que arriban Estado y mercado.⁶⁹ Esos “acomodos” expresan la primacía de ciertos actores sociales y de los respectivos intereses, y la subalternización de otros. Desde esta perspectiva, la crítica a cierto tipo de acción estatal expresa los agravios ante lo que se consideran beneficios ilegítimos obtenidos gracias al Estado. Recíprocamente, las críticas al funcionamiento del mercado expresan reparos respecto a su impacto, positivo o negativo, con referencia a determinados actores sociales.

⁶⁸ Se debe reconocer, sin embargo, que los ingredientes de instrumentalidad nunca desaparecen del todo. Muy recientemente el ministro de Economía de Argentina admitió que, además de su salario oficial, percibe un estipendio de 8 000 dólares mensuales aportado por una fundación privada financiada por las 300 empresas más importantes del país: *La Jornada*, 12 de noviembre de 1992. Naturalmente, no existen elementos para pensar que esto influya en las decisiones de política que el ministro ejecuta. Véase también *La Jornada*, 16 de noviembre de 1992.

⁶⁹ David Ibarra, *Privatización y otras expresiones de los acomodados del poder entre Estado y mercado en América Latina*, México, UNAM, 1990.

Es incuestionable que hay cosas que el mercado hace mejor que el Estado, y cosas en las que la intervención directa del este último consigue resultados más satisfactorios. También es evidente que siempre es posible dotar a la acción estatal de mayor eficiencia y racionalidad. Pero se desea señalar aquí que los criterios de eficiencia, racionalidad, interés general, etc. no son omnivalentes, y que diferentes actores en distintas épocas, sociedades y contextos tienden a asignarles significados y proyecciones diferentes y han proporcionado validez excluyente y universal a esas valoraciones particulares. Este reconocimiento no debería interpretarse como respaldo a una posición relativista o ambigua, sino como recordatorio del sustrato sustancial de los debates teóricos.

Privatizaciones y desregulación

En los momentos actuales, y por las razones discutidas más arriba, predomina en el debate la visión antiestatista con diferentes matices. Las soluciones que se proponen son coherentes con el diagnóstico: si la causa última del problema es el excesivo control estatal, éste debe ser removido de manera rápida, posición simétrica a la que, con signo opuesto, predominó en el pasado.

Aunque no se cuenta todavía con una valoración amplia y sistemática de la experiencia latinoamericana en materia de privatizaciones, se puede afirmar que éstas han obedecido, con la posible excepción de Chile y quizá de Nicaragua, a la necesidad de pagar la deuda pública.⁷⁰

Los procesos de privatización suscitaron grandes expectativas que no siempre han podido ser satisfechas. Su desenvolvimiento es más pausado de lo que se espera, debido a diversos factores: la compleja situación financiera de muchas empresas, las dificultades para

⁷⁰ En Chile las privatizaciones comenzaron mucho antes de la crisis de la deuda; en Nicaragua están ligadas al cambio de gobierno en 1990, al descalabro del sector público y al desenvolvimiento de los conflictos sociales. Cf. William Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, ICS Press, 1990; Carlos M. Vilas, *El proceso de reordenamiento patrimonial del Estado en Nicaragua*, Managua, PNUD, agosto de 1992.

alcanzar una adecuada valoración de sus activos y pasivos, la sensibilidad de los temas laborales involucrados —censatías, indemnizaciones—, entre otros. Además, el reducido interés del mercado internacional por las economías latinoamericanas y la desconfianza persistente en los sectores financieros han generado respuestas relativamente deslucidas. El interés por comprar empresas parece estar directamente ligado a la posibilidad de obtener gangas, lo cual reduce considerablemente la inyección de fondos esperada por los países deudores; el entusiasmo inicial por operaciones de capitalización de deuda se ha enfriado.⁷¹

La modernización de las empresas, y sobre todo la eficacia con que operan en función de objetivos determinados, guarda una relación menos estrecha con el tipo de propiedad que lo sugerido por los argumentos tanto en favor como en contra de la privatización. Las características del mercado inciden decisivamente en el funcionamiento de una firma, sea ésta pública o privada, como también en la precisión con que se fijan sus objetivos. Mientras que éstos son claros para una empresa privada —optimación de la ganancia—, la definición de los objetivos de las empresas públicas frecuentemente resulta confusa, aparte del hecho de que, por definición, deben apuntar a dos objetivos simultáneos no siempre compatibles: un funcionamiento eficiente, desde el punto de vista de la racionalidad contable, y en lo relativo al logro de objetivos externos, comoquiera que sean definidos. La privatización puede mejorar el primer aspecto, pero lo hace por la vía de desentenderse del segundo o de subordinarlo a una filosofía general acerca de los objetivos públicos, como suma simple de los objetivos particulares.

⁷¹ Cf. Mary L. Williamson, *Debt Conversion in Latin America: Panacea or Pandemic?*, Washington, Overseas Development Council, 1991; Michael Mortimore, "Conversión de la deuda externa en capital", en *Revista de la CEPAL*, núm. 44, agosto de 1991, pp. 87-108; Paul Luke, "Public Debt/Private Equity", en *Latin Finance*, núm. 28, julio-agosto de 1991, pp. 45-46; Ernest Bartell, *Privatization: The Role of Domestic Business Elites*, documento presentado en la XVII Conferencia Internacional de LASA, Los Ángeles, septiembre de 1992, pp. 24-27. La búsqueda del negocio fácil ha favorecido en algunos países situaciones poco transparentes que han motivado la intervención de los tribunales: cf. Horacio Verbitsky, *Robo para la Corona*, Buenos Aires, Planeta, 1991.

Desde fines de la década de 1980 las privatizaciones alcanzaron mayor impulso. En 1990 estas operaciones sumaron poco menos de 5 000 millones de dólares, y en 1991 superaron los 15 000 millones. México es posiblemente el país donde el proceso se ha conducido de manera más ordenada y donde más ha avanzado. En 1991 las operaciones de privatización sumaron más de 9 000 millones de dólares, casi el doble del monto que en el resto del continente.⁷²

El objetivo fiscal priorizado ayuda a entender que la modernización de las empresas sometidas a privatización y el logro de mayor eficiencia no sean objetivos tan relevantes en la práctica, como el discurso formal llevaría a creer. Por ejemplo, varias de las empresas de aviación que fueron privatizadas en años recientes, por su carácter fuertemente deficitario, siguen siéndolo y enfrentan problemas de mercado; la diferencia es que el fisco ya no carga con ese déficit. También incide en la poca modernización de las empresas privatizadas la preservación de la estructura de mercado; la desincorporación de empresas públicas no ha incrementado la competencia entre firmas, por lo que se han mantenido las estructuras oligopólicas pre-existentes. Éste parece haber sido el caso de las privatizaciones en Chile y en México; de acuerdo con algunos estudios, el modo en que se condujeron los procesos incrementó los niveles de concentración de los mercados respectivos y redujo su competitividad.⁷³ En general, tiende a ser la situación que se registra en la privatización de servicios públicos.⁷⁴ Tampoco se advierte preocupación por el impacto de las privatizaciones sobre el nivel de desempleo laboral: el supuesto subyacente es que el mercado de trabajo absorberá a los cesantes o que una futura reactivación permitirá su reubicación.

⁷² Steven Murphy, "Big Business", en *LatinFinance*, núm. 28, julio-agosto de 1991, pp. 39-43, y *Excelsior*, 25 de mayo de 1992.

⁷³ Véase O. Bouin y Charles-Albert Michalet, *Rebalancing the Public and Private Sectors. Developing Country Experience*, París, Development Centre, OECD, 1991, pp. 182ss. Véase también *Época*, núm. 24, noviembre de 1991, y *El Día*, 23 de febrero de 1992, p. 5.

⁷⁴ Es, por ejemplo, el caso de la mexicana Telmex; la privatización de la compañía telefónica estatal argentina, en cambio, estuvo precedida de su división en dos empresas. Cf. la edición especial de *LatinFinance*, núm. 34, marzo de 1992, pp. 19ss.

En otras ocasiones se ha señalado que el modo en que la privatización es llevada a cabo ha permitido que grupos empresariales próximos al Estado y a sus burocracias extraigan provechos particulares, consolidando o incrementando sus posiciones en el mercado. En casos extremos, como parece haber sido el chileno durante el régimen militar, la privatización de empresas públicas funcionó como mecanismo de acumulación primitiva para grupos ligados al gobierno de la época.⁷⁵

Un rasgo recurrente de las privatizaciones ha sido la celeridad de los procedimientos y la falta de supervisión parlamentaria. Existen argumentos en favor y en contra de un ritmo acelerado de privatización y, en general, de desregulación.

En favor de un procesamiento acelerado se señala que, puesto que la privatización y las desregulaciones contribuyen a la reactivación de la economía y a dotar de mayor eficiencia a la gestión empresarial, no hay motivos serios para demorar su ejecución. Puede ocurrir incluso que los costos de la privatización y la desregulación aumenten desproporcionadamente con un enfoque gradual; además, una acción rápida y decidida permite vencer las resistencias de los grupos que se oponen a la privatización. La velocidad es aconsejable, asimismo, debido a la vinculación de la privatización a otras políticas de reforma económica: por ejemplo, un rápido desmantelamiento del estatismo empresarial, fuente de desequilibrios fiscales, contribuirá a una rápida estabilidad en las cuentas fiscales y en los precios. Se argumenta también que una marcha rápida reduce la inseguridad que se crea entre el personal y en la planta directiva respecto al futuro de la empresa.

Por su parte, los argumentos en favor de un enfoque gradual señalan que, en economías distorsionadas por la inflación y la crisis y con múltiples rigideces derivadas de la falta de competitividad y los controles anteriores, una privatización acelerada puede conducir a la liquidación de empresas o unidades de producción potencialmente viables y a la cesantía de trabajadores productivos. Si los mercados de capital no están bien establecidos, la urgencia por privatizar pue-

⁷⁵ Cf. Bouin y Michalet, *op. cit.*, p. 193.

de llevar a la subvaluación de los activos, a una asignación menos productiva de los recursos y a la creación de situaciones discriminatorias. Conducida de manera excesivamente rápida, la privatización no permite que los órganos ejecutores tengan información sobre el impacto y la eficacia del proceso, y dotan a éste de una fisonomía de venta de garage que sugeriría, más que el interés por racionalizar la economía, la incapacidad gestora de la administración.

Los procesos de privatización y desregulación están a cargo de la rama ejecutiva del gobierno, sin mayor capacidad de supervisión de los parlamentos y cuerpos representativos. Es el poder ejecutivo, mediante decretos y órdenes administrativas, quien decide qué privatizar, cómo, cuándo, en qué condiciones, a qué precio, en beneficio de quién y con qué ritmo. El argumento en favor de este esquema es la complejidad del tema y su urgencia. Se considera que una ley de privatizaciones es, por definición, un instrumento general que no se adapta a la multiplicidad de circunstancias específicas del mundo de los negocios; la intervención parlamentaria demoraría el programa de reformas y lo contaminaría con la politiquería partidaria o con intereses particulares.

El razonamiento implícito en este argumento es que el poder ejecutivo está a salvo de tal contaminación, o que se encuentra en mejores condiciones que el legislativo para decidir qué es y cómo se alcanza el interés general. Una discusión en abstracto sobre quién representa mejor los intereses generales es el tipo de cosas del que resulta saludable mantenerse alejado, pero es indudable que la mayor parte en los reparos que se han suscitado respecto a la falta de transparencia de los procesos de desregulación y privatización se vincula a esta discrecionalidad absoluta que predomina en ellos, a la falta de información pública y a la debilidad del control institucional. Muchas de las más importantes privatizaciones han sido, como tituló la revista especializada *LatinFinance* refiriéndose a una de ellas: "A very private affair" (Un negocio muy privado).⁷⁶

Mención especial merece en este aspecto el referendo uruguayo del 13 de diciembre de 1992. De acuerdo con el derecho constitucio-

⁷⁶ *LatinFinance*, núm. 34, marzo de 1992.

nal de Uruguay, a los ciudadanos se les otorga la posibilidad de exigir, dadas ciertas condiciones, la convocatoria a referendo para decidir sobre cuestiones consideradas de importancia nacional. En ejercicio de ese derecho se sometió al voto de la ciudadanía la necesidad de introducir reformas a la ley de privatizaciones, que disminuyeran los márgenes de discrecionalidad del ejecutivo y garantizaran mejor la defensa de los intereses colectivos. Con una mayoría de votos muy grande (71%), el referendo obligó al gobierno a suspender el proceso de privatizaciones y a reformular los instrumentos legales.

Con la provisoriedad que impone la circunstancia de tratarse de un proceso aún en curso, se puede afirmar que hasta el momento el impacto de la privatización ha sido ante todo fiscal; en la medida en que éste fue el objetivo principal, el proceso se puede considerar exitoso. Está sujeta a debate la cuestión referida a si el Estado obtuvo mediante las desincorporaciones recursos financieros concordantes con la magnitud de las empresas afectadas; dada la gran cantidad de factores intervinientes en la determinación de lo que se puede entender por precio justo y condiciones óptimas, es difícil que alguna vez se llegue a un acuerdo.

Se dispone de muy poca información respecto al costo del saneamiento financiero de las empresas que se ofrecen a la privatización, y de la parte del precio que se entrega en efectivo. Se debe señalar, sin embargo, que existe consenso amplio en que, por ejemplo, la privatización de la banca mexicana ha sido una operación exitosa,⁷⁷ mientras que la privatización de Aerolíneas Argentinas y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales es presentada como ejemplo de un negocio insatisfactorio para las arcas fiscales argentinas.⁷⁸

Más escabrosa aún es la cuestión del aporte de la privatización a la modernización del Estado. Ésta implica, ciertamente, un proceso

⁷⁷ Cf. Irene Recio, "Setting a Standard", en *LatinFinance*, núm. 29, septiembre de 1991, pp. 60-61.

⁷⁸ Recientemente el Estado argentino compró una porción del capital de Aerolíneas Argentinas, ante la incapacidad de Iberia de cumplimentar algunas condiciones de la privatización originaria: cf. *LatinFinance*, núm. 41, octubre de 1992. A pesar de que la empresa fue entregada a Iberia sin deuda alguna, un año después el pasivo alcanzaba 839 millones de dólares.

de mediano plazo, pero hasta el momento no se perciben iniciativas significativas de reforma administrativa —salvo la cesantía de empleados públicos— o de incorporación de nuevas tecnologías en materia de informática.

Un nuevo tipo de economía mixta

Las reformas y transformaciones discutidas en las páginas anteriores aún se encuentran en curso; la apertura amplia de la región al sistema mundial las expone a los cambios que tienen lugar en éste e incrementa los márgenes de incertidumbre. Existen, sin embargo, tendencias definidas y senderos identificables. Algunos países han avanzado más que otros: Chile y México son citados como ejemplos de países en los que las reformas se encuentran más consolidadas.

Si se hace un esfuerzo por dejar de lado los términos extremadamente ideologizados del debate actual y se presta atención sobre todo a los hechos, es posible convenir que estamos en presencia de intentos de construcción de un nuevo tipo de economía mixta, con nuevos “acomodos” entre Estado y mercado. La apelación a un esquema de relación Estado/mercado —al estilo manchesteriano— no es más realista ni más viable que la nostalgia por un imposible retorno a un estilo de desarrollo que ya se agotó.

Destaca ante todo la mayor apertura externa y la dinamización del comercio exterior. En realidad, hay poco de nuevo en esto: América Latina se insertó hace quinientos años en el sistema internacional precisamente como exportadora, y esto es lo que ha estado haciendo desde entonces. Éste no es un comentario irónico, apunta a una acumulación de experiencia que la región nunca echó en saco roto y que ahora será de invaluable utilidad. Es muy marcado el contraste entre el énfasis anterior en el mercado interno y el énfasis actual en las exportaciones, que tendrá repercusiones múltiples. Por ejemplo, la mayor preocupación por las exportaciones y los mercados externos fortalece objetivos de productividad, eficiencia y competitividad y estimula el desarrollo y diversificación de los nexos internacionales; también descalifica las consideraciones por la autonomía nacional y

cuestiona la adopción de políticas anticíclicas. Como el esfuerzo exportador va unido a la diversificación y modernización de las exportaciones —tanto en términos de la sustitución y diversificación de exportables como de técnicas y procedimientos de producción—, la reorientación de la economía impacta en los grupos exportadores tradicionales, en sus procesos de producción, en su participación en el ingreso, en su gravitación institucional. Esto se ve acentuado por la integración de los nuevos rubros exportables a redes transnacionales de producción, comercialización, etc., y su fuerte dependencia de financiamiento internacional.⁷⁹

La dinamización del comercio exterior está asociada a dos factores institucionales principales. En primer lugar, una fuerte reducción de la intervención estatal en los términos en que ésta se registró en el estilo anterior de desarrollo: se elimina la nacionalización de exportaciones e importaciones, las reglamentaciones administrativas se cancelan o reducen, etc. Sin embargo, éste no es un movimiento homogéneo: en determinados países la bandera del libre cambio no es incompatible con la preservación de la estatización de sectores estratégicos de la exportación como el cobre en Chile, el petróleo en México y Venezuela y el gas en Bolivia. También se mantienen o fortalecen algunas políticas cambiarias y financieras de estímulo a la diversificación de exportaciones, conquista de nuevos mercados, y similares.

El segundo mecanismo institucional es la creciente red de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales de libre comercio. Además de dinamizar y ampliar el intercambio, estos acuerdos “atan” a las partes firmantes a las políticas de reforma y hacen más difíciles los posibles intentos de algunas de ellas por modificarlas unilateral-

⁷⁹ Aunque un concepto aceptado de buen gusto desaconseja la mención de cosas que todo el mundo ve pero que resulta desagradable señalar, se debe registrar el incremento, en años recientes, de algunas exportaciones perversas no tradicionales hacia el mundo desarrollado: el tráfico de drogas y el tráfico de órganos humanos. Cf., respectivamente, Jorge Giusti, “Significación económica y social de la droga”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, diciembre de 1991, pp. 145-153, y Anne Marie Mergier, “Secuestros de niños latinoamericanos para traficar con sus órganos en Europa”, en *Proceso*, núm. 833, 19 de octubre de 1992.

mente en el futuro. Aunque los acuerdos apuntan a dinamizar un comercio que se procesa fundamentalmente entre firmas privadas, son los Estados, no los empresarios privados, quienes conducen las negociaciones.

El mantenimiento de modalidades de intervención estatal no es contradictorio con el nuevo esquema. La modernización usualmente asociada a una amplia apertura externa tiene proyecciones y significados distintos para las economías desarrolladas y para las economías atrasadas. La experiencia histórica —desde los orígenes del capitalismo inglés hasta los “tigres” del sureste de Asia— enseña que la apertura al mercado internacional no favorece por sí misma el desarrollo económico ni el surgimiento de nuevas líneas de especialización productiva, y que el apoyo inicial del Estado es fundamental para la creación de condiciones de competitividad internacional.

Un segundo rasgo del nuevo tipo de economía mixta es el retroceso de la participación directa del Estado en la inversión, el consumo, la fijación de precios y la intermediación financiera, ámbitos donde la política de privatizaciones impacta de manera notoria y donde la condicionalidad de los organismos internacionales influye de manera más directa. Por eso mismo, es difícil todavía discernir cuánto de los recortes obedece al diseño de largo plazo del nuevo esquema, y cuánto a los compromisos financieros para el pago de la deuda. El Estado conserva el manejo de los instrumentos convencionales de política económica: tipo de cambio, tasa de interés, política de encaje bancario, y similares, pero con alcances y límites determinados por el diseño macroeconómico global. La eliminación de subsidios es desigual, condicionada por consideraciones particulares: se ha avanzado mucho más en el corte de los que disuaden los esfuerzos de exportación o inhiben la competitividad internacional, que en aquellos que generan economías externas para la empresa privada —por ejemplo, subsidios al transporte.

La libre circulación internacional de bienes y capitales sigue siendo mayor que la de la fuerza de trabajo; los acuerdos de libre comercio van más allá del intercambio de mercancías e incluyen la circulación de capitales, pero la movilidad de la mano de obra sigue estando fuertemente regulada. Por una parte, esto expresa los agudos desni-

veles que subsisten en las condiciones de trabajo y de salarios entre los países y su contribución a la reactivación de la economía empresarial. Por otra, al lanzar a las migraciones internacionales de trabajadores al terreno de la ilegalidad, excluye a esta fuerza de trabajo de la protección institucional en el país receptor y posibilita una intensificación de su explotación y la generación de utilidades adicionales para las empresas. El anclaje territorial de la fuerza de trabajo, articulado a la tendencia de la homogeneización internacional de los otros precios, genera un modelo de precios europeos/salarios tropicales que brinda un subsidio de competitividad a las empresas, al mismo tiempo que agudiza y amplía los niveles de pobreza. El impacto de esto en el mercado doméstico se considera poco relevante dada la orientación predominantemente exportadora del modelo.

El nuevo esquema de economía mixta plantea, por lo tanto, un amplísimo desmontaje del Estado productor y distributivo de las décadas anteriores. No se trata simplemente de cambiar la línea de distribución, como fue el caso de los regímenes autoritarios de las décadas de 1960 y 1970, sino de regresar ambas funciones, productiva y distributiva, al mercado. Ahora bien: como el mercado desempeña esas funciones de manera distinta y con alcances diferentes que el Estado, la retracción de la actividad estatal se manifiesta ante todo en una dramática reducción de las inversiones y el gasto social, cuyas clientelas son políticamente débiles y carecen de mecanismos de defensa. A fines de la década de 1980 la proporción del gasto público asignado a la educación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay era sustancialmente inferior a la de dos décadas antes; lo mismo ocurría en materia de gasto público en salud en Argentina, Chile, El Salvador y México.⁸⁰

La reconfiguración de la matriz de relaciones Estado/economía implica una reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad y, por último, entre grupos y clases sociales, ya que diferentes actores sociales generan diferentes demandas de tales servicios.

⁸⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1990, cuadro 11, y 1992, cuadro 11.

En los terrenos de la producción, el comercio y la intermediación financiera, el Estado se retira y reaparece el capital privado, nacional o extranjero; pero en el terreno del gasto social, el Estado se retira y el espacio vacante permanece vacante. No hay una transferencia de esas actividades del ámbito público a la iniciativa privada; generalmente la privatización involucra cambios profundos en la dirección social de los servicios, que excluyen a gran parte de los anteriores usuarios.⁸¹

El nuevo esquema de economía mixta impacta en el empleo de la fuerza de trabajo y en las modalidades de organización laboral. Las empresas medianas y grandes son las que más contribuyen a la expulsión de trabajadores, en la medida en que son las más integradas a la reestructuración, mientras que las empresas pequeñas del sector formal casi duplican el nivel de empleo.⁸² La reorientación productiva —en función de criterios de rentabilidad internacional— y la privatización de empresas públicas elevan los niveles de desempleo en el sector formal de la economía y estimulan el crecimiento del sector informal, con menores niveles de productividad e ingreso. En la década de 1980 el empleo informal creció más del doble que el empleo privado formal (70 y 30%, respectivamente).

La presión combinada de la cesantía y de la necesidad empresarial de reconversión tecnológica para hacer frente a la apertura externa conduce a la “flexibilización laboral” —contratos individuales de trabajo, rotación de puestos de trabajo, salarios vinculados al rendimiento individual del trabajador, trabajo por equipo, etc.— y a la reducción del poder de negociación sindical. En el nuevo tipo de

⁸¹ Posiblemente la ilustración más nítida la brinda la construcción de viviendas. Los grandes programas habitacionales para sectores laborales y profesionales de ingresos bajos y medios de las décadas de 1950 a 1970 fueron ejecutados por la empresa privada gracias a programas de financiamiento abundante y muy blando del sector financiero estatal. La privatización del financiamiento para viviendas prácticamente paralizó la construcción de éstas a bajo precio y la reorientó hacia la edificación de unidades habitacionales para grupos de ingresos altos, o hacia proyectos ligados a las expresiones más sofisticadas del comercio y los servicios.

⁸² Ricardo Infante y Emilio Klein, “Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, diciembre de 1991, pp. 123-143.

economía mixta los sindicatos son vistos como obstáculos a la modernización productiva.⁸³

En la medida en que en el estilo anterior de desarrollo los sindicatos articularon, además de las demandas laborales de sus afiliados, las de participación social y política de amplios sectores populares, la presión ejercida sobre los sindicatos repercute en amplios grupos de población. El sindicalismo corporativo de las décadas pasadas ofrece numerosos ejemplos de corruptelas, clientelismo y autoritarismo. No son éstas, sin embargo, las facetas que el nuevo esquema cuestiona, sino la capacidad que éste todavía conserva para impulsar algunas demandas laborales consideradas opuestas al diseño económico que se busca promover.

Aunque en lo inmediato el impacto más fuerte de las reformas se dirige hacia los grupos de ingresos bajos y medios, las repercusiones se proyectan al conjunto de la estructura económica y del tejido social. Por un lado, su desplazamiento del empleo y del consumo repercute sobre las empresas de producción, comercio y servicios que en las décadas anteriores acumulaban más —sobre la base de la demanda y el gasto de esos grupos—; ésta es una situación que golpea particularmente a segmentos amplios de la pequeña y mediana empresa. Por el otro, la contracción del gasto social en educación, salud e investigación atenta contra el desarrollo de sistemas de ciencia y tecnología adaptados a las necesidades y posibilidades de los países de la región. Una familia puede aumentar su ingreso monetario sacando a algún hijo de la escuela para que venda chicles en una esquina. Sin embargo, ¿cuál es el costo que debe pagar un país por cada niño que deja la escuela?

Este conjunto de situaciones, que implica consecuencias socialmente sesgadas, plantea, como otro ingrediente del nuevo esquema, el crecimiento de la pobreza y de la polarización social. La pobreza aumenta no sólo por efecto de mayores índices de natalidad en los sectores de ingresos más bajos —índices que a su turno expresan es-

⁸³ Cf. Achim Wachendorfer, "Sindicalismo latinoamericano: un futuro incierto", en *Nueva Sociedad*, núm. 100, noviembre-diciembre de 1990, pp. 80-91.

trategias diferenciadas de sobrevivencia—, sino como resultado de las propias reformas económicas. La contracción del gasto público implica sacar del sistema a grupos de población que se integraron a él en las décadas pasadas. Se puede argumentar que se trata de un fenómeno temporal, pero hasta el momento las estrategias de lucha contra la pobreza muestran resultados magros. Entre 1980 y 1989 la población latinoamericana en condiciones de pobreza creció en casi 50 millones de personas: de 135.9 a 183.2 millones (44% de la población total); casi la mitad de los pobres de 1989 son indigentes (87.7 millones). El 80% del crecimiento de la pobreza tuvo lugar en las ciudades: entre 1980 y 1989 “aparecieron” en las urbes latinoamericanas 40 millones de nuevos pobres.⁸⁴ Como las migraciones campo-ciudad arrojan saldos netos más reducidos, se debe concluir que una proporción de esos pobres urbanos “nuevos” nació en la pobreza o ingresó a ella por deterioro de su nivel de vida. Según otras mediciones más recientes, la situación actual es mucho peor, ya que la población latinoamericana en condiciones de pobreza sumaría 196 millones o 47% de la población total, con casi dos tercios de ella viviendo en las ciudades.⁸⁵

Como toda reforma económica, la que está en curso implica por lo tanto cambios sociales profundos y alteraciones en las relaciones de poder. La magnitud de las diferencias entre los sacrificios impuestos a muchos y los beneficios cosechados por muy pocos es lo que cuestiona la equidad del nuevo esquema y avala su caracterización como modernización excluyente. La afirmación de que el fortalecimiento del mercado significa la consolidación de la “sociedad civil” tiene sentido únicamente y en la medida en que se admita que la “sociedad civil” no es un todo homogéneo e indiferenciado, sino una realidad compleja y estratificada de clases sociales, grupos de género, categorías ocupacionales, identidades étnicas, etc., cuyo acceso a recursos, cultura y prestigio social es profundamente inequi-

⁸⁴ CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina*, op. cit.

⁸⁵ Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, noviembre de 1992; FIDA, *Estado de la pobreza en el mundo*.

tativo.⁸⁶ El fortalecimiento de la sociedad civil significa cosas muy distintas e incluso antagónicas para diferentes actores sociales, así como las cifras de crecimiento de la pobreza. Similarmente, el Estado ha demostrado en los años recientes mucha mayor eficacia y diligencia en el desmantelamiento del corporativismo sindical que en el del corporativismo empresarial.

La creciente polarización de la sociedad inherente al nuevo esquema económico plantea interrogantes respecto a su articulación con los procesos de democratización política. En primer lugar, implica una reformulación del concepto de ciudadanía, en la medida en que la participación social resulta severamente acotada por el comportamiento de la economía. En la tradición política latinoamericana la democratización y el concepto de ciudadanía guardan relación con las instituciones políticas, pero también con el acceso a recursos, y suponen la eficacia del sistema político para introducir reformas en las relaciones sociales y económicas en el sentido de un acceso más equitativo a aquéllos y un creciente bienestar. En su versión actual, los conceptos de ciudadanía y democratización se confinan a lo político institucional, sin proyecciones necesarias sobre la economía o las relaciones sociales. Segundo, el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía plantea como posibilidad que el sistema político actúe como caja de resonancia de las resistencias sociales al nuevo esquema económico. La tensión entre los parlamentos, que de alguna manera expresan políticamente los relieves del mapa social, y el ejecutivo, que expresa ante todo la dinámica del nuevo modelo, tiende a resolverse en la creciente centralización en éste de las decisiones más relevantes para la reestructuración. Los argumentos en favor de la descentralización administrativa se conjugan con el fortalecimiento práctico de la centralización política y el debilitamiento de los controles institucionales que podrían demorar u obligar a reformular el avance de la reestructuración y su sesgo social.

⁸⁶ Véase Ellen Meiksins Wood, "The Uses and Abuses of 'Civil Society'", en Ralph Miliband y Leo Panitch (eds.), *The Socialist Register 1990*, Londres, Merlin Press, 1990, pp. 60-84, para una excelente crítica de la trivialización del concepto de "sociedad civil".

La creencia de que era posible conciliar democratización política con ajuste macroeconómico resultó cuestionada en varios países de la región por las manifestaciones recientes de deterioro de la estabilidad institucional y la persistencia de la protesta ciudadana. El resurgimiento del militarismo, con una mezcla de reivindicaciones nacionalistas, contrainsurgentes y fundamentalistas; el abstencionismo electoral en aumento; las manifestaciones de desintegración social y la violencia testimonian la pérdida progresiva de legitimidad de regímenes políticos formalmente democráticos. La tensión entre acumulación y participación, que Raúl Prebisch consideraba intrínseca al capitalismo periférico latinoamericano, se mantiene en su nueva etapa y se manifiesta incluso con virulencia creciente.⁸⁷

Es difícil alcanzar el consenso político cuando la economía confronta y la sociedad margina. En tales condiciones las opciones tienden naturalmente a polarizarse: o acumulación o participación. Las resistencias sociales frente a las reformas económicas tienen como correlato las resistencias empresariales a la democratización.⁸⁸ La estabilidad del nuevo patrón de crecimiento requiere, por lo tanto, el fortalecimiento de mecanismos institucionales de negociación y el compromiso con políticas que garanticen el avance de la equidad social y, por consiguiente, la creación de sus condiciones.

Ahora bien: en la medida en que determinados niveles de marginación y exclusión parecen ser inherentes al modelo, el planteamiento anterior, si se acepta en todas sus implicaciones, involucra una profunda modificación del mismo y, en esa medida, una reformulación de los compromisos políticos y sociales que se encuentran en su base. Es difícil pensar que las recomendaciones de algunos organismos internacionales preocupados por el costo social del ajuste, o por

⁸⁷ Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, FCE, 1981; John Walton, "Debt, Protest and the State in Latin America", en Susan Eckstein (ed.), *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1989, pp. 299-328, presenta un análisis sistemático de las protestas y movilizaciones sociales contra las políticas de ajuste macroeconómico.

⁸⁸ "No caer en 'prontismos de democracia', alerta Abedrop": declaraciones del empresario mexicano Carlos Abedrop Dávila, en *Excélsior*, 17 de agosto de 1992.

programas de corto plazo para encarar situaciones sociales extremas, sean suficientes para introducir tales cambios. Por lo tanto, los intentos por consolidar el proyecto en curso, así como las iniciativas para reformularlo con un sentido social más amplio, implican el ahondamiento de las tensiones políticas y, en consecuencia, cuestionan las perspectivas de estabilidad institucional.

Cambios en la configuración regional

Las transformaciones globales y el modo de inserción externa de América Latina han ahondado la diferenciación económica y social de la región. Ésta se expresa en múltiples dimensiones: en la magnitud y el ritmo de la reinserción internacional, en su orientación geográfica, en el grado de avance de la reestructuración de la economía y de la reforma del Estado; asimismo, en el potencial y nivel de desarrollo de sus recursos, en el tamaño de los mercados, en la diversificación de las estructuras productivas. Esta diferenciación creciente introduce nuevas ópticas y percepciones en los actores colectivos, reduce la viabilidad o el atractivo de estrategias regionales y fortalece, al contrario, las propuestas de tipo binacional o subregional.

Lo anterior se expresa en los esfuerzos y las posibilidades de los países de la región por estrechar las relaciones con los polos dinámicos de la economía internacional. Países sudamericanos como Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia, y algunos del Caribe (Surinam, Jamaica y Guyana principalmente), cuentan con proporciones altas de su comercio exterior ligadas a Europa; una reorientación hacia Estados Unidos significará para ellos costos mayores y tiempos más largos que para México o, en otro orden de magnitud, para República Dominicana, países que cuentan con una estrecha vinculación al mercado estadounidense. Para algunos pequeños países del Caribe incluso, el mercado de Estados Unidos es, ante todo, el de los estados del sureste de la Unión y, en primer lugar, Florida. Por consiguiente, la celebración de acuerdos subregionales como condición para acceder a una mayor integración con Estados Unidos, en los términos de la Iniciativa para las Américas, es más atractiva para el primer grupo de países y para aquellos que, por factores no econó-

micos o por sus dimensiones reducidas, presentan limitaciones serias en su capacidad individual de rearticulación externa (caso de Centroamérica).

La constitución de acuerdos subregionales con miras a una reinserción internacional más sólida y beneficiosa motivará realineamientos recíprocos entre los países del hemisferio. La formación del Mercosur (Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay) generará una zona de libre comercio integrada por economías que en conjunto representan el 53% del PIB regional; si en el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) fructifica un esfuerzo similar, otro tercio de la economía latinoamericana ingresaría a un acuerdo de este tipo.

Los estados más pequeños derivarán hacia los mayores cuando carezcan de vecinos de magnitud geográfica y económica equivalente con los que concertar acuerdos. Uruguay, por ejemplo, ingresó al Mercosur no sólo por consideraciones económicas, sino porque de todos modos no podría quedar al margen de un acuerdo entre Brasil y Argentina. Las perspectivas de Bolivia son menos claras por la diversidad del área andina, la crisis profunda que viven algunos de sus vecinos y la falta de un polo de referencia subregional. Chile prefiere tratar de igual a igual con México, en virtud de la similitud de políticas, y aspira a un acuerdo bilateral con Estados Unidos pero carece de interés —y posiblemente de condiciones— para ejercer un liderazgo subregional. Es posible que el bloque andino resulte arrasado en definitiva por la dinámica del Grupo de los Tres, a su turno orientado por el dinamismo y el peso de la economía mexicana; sin embargo, la tremenda conflictividad de sus sociedades cuestiona y vulnera las perspectivas de reactivación económica.

La falta de un referente subregional es aún más notoria en el Caribe, por la diversidad de historias, idiomas y regímenes políticos y la problemática viabilidad de las economías. Los países centroamericanos avanzan hacia la integración en los términos de libre comercio y de una mayor vinculación con México, de quien esperan sirva de trampolín hacia el mercado estadounidense. En la medida en que la política internacional sucede a la economía y al comercio, México, en el Norte, y Argentina y Brasil, en el Sur, aparecen como los candidatos más viables para la conducción de los asuntos hemisféri-

cos y para entablar un diálogo, de todos modos asimétrico, con el mundo desarrollado.

La diversidad de situaciones plantea la diferenciación de las alternativas, aunque dentro de un encuadramiento común; es posible incluso que no todos los países puedan apostar a alternativas propias. Para que éstas existan deben conjugarse dos requisitos básicos: condiciones estructurales y políticas acertadas. El margen de maniobra suele ser mínimo respecto al primer requisito y amplio en el segundo. Algunos países cuentan con ambos: México, por ejemplo, conjuga la ejecución de políticas adecuadas al objetivo de reinserción internacional amplia y condiciones estructurales favorables —diferenciación e integración de su estructura productiva, amplia dotación de recursos naturales, fuerte vinculación comercial con el polo dominante del bloque regional entre otros. Chile ofrece un conjunto de políticas adecuadas desde el punto de vista de la dinámica del sistema global, pero sus condiciones estructurales son deficientes: poca diferenciación del sector productivo y dotación restrictiva de recursos, principalmente. Argentina cuenta con buenas condiciones estructurales pero sus políticas son poco prolijas; Brasil se hallaría en la situación inversa. Otros países, como los centroamericanos y los del Caribe, presentan limitaciones en ambos aspectos. Debería ser evidente que cuando se hace referencia a políticas acertadas no se significa, inevitablemente, políticas de desregulación a ultranza. República Dominicana, con condiciones estructurales muy limitadas, combina la diversificación del comercio exterior y el saneamiento fiscal con el mantenimiento de niveles relativamente altos de inversión pública en sectores de fuerte impacto reproductivo y elevada generación de empleo. México conjuga una apertura amplia y una fuerte desregulación con un sostenido gasto social que ha demostrado cierto éxito en la atención de situaciones críticas y en la administración de las tensiones sociales.



TIEMPO DE GRANDES CONFIGURACIONES.
TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DE LA INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA

Alfredo Guerra-Borges

INTRODUCCIÓN

Sucedió cuando nadie lo esperaba. El hundimiento de la Unión Soviética imprimió a la historia un cambio tan inesperado como profundo e irreversible. Fue más fácil abrir las pesadas compuertas de la paz para que por ellas comenzara a fluir la historia del siglo XXI, que salvarle la vida a un régimen gangrenado. Los años de la revolución habían quedado atrás desde hacía mucho tiempo. La burocratización de sistema lo asfixió finalmente.

Fue tan duro el impacto de aquel hundimiento histórico, que el mundo sigue aturdido sin comprender todavía cuáles son las leyes que rigen en la nueva galaxia a la que de pronto fue lanzado. Lo que ahonda el aturdimiento es que, al estallar el mundo bipolar, nacieron no una sola sino dos constelaciones diferentes: la unipolaridad militar y la multipolaridad económica.

Pero en un afán por confirmar que la historia no se repite, la de nuestros días tiene un rasgo singular sin precedente: la única superpotencia militar no puede decidir sin consultar; no puede actuar sin el consenso de otros; monopoliza el poder de destrucción planetaria, pero ya no impera. Por ello nadie acierta a definir con precisión qué

es el "nuevo orden mundial". Su único rasgo inconfundible es que ya no es más el orden anterior.

Políticamente hablando, esto es cierto. Lo que está fuera de duda es que existe un nuevo orden económico internacional. Su partida de nacimiento se puede fechar en los años setenta, mucho antes de que ocurriera el Big Bang del universo político. Fue en entonces cuando el predominio indiscutido de Estados Unidos cedió el paso a la formación de una hegemonía mundial tripartita: Estados Unidos, Europa y Japón, que en los años siguientes se ha consolidado.

El nuevo orden económico mundial surge de una recomposición internamente contradictoria de la economía internacional, cuya causalidad profunda es la revolución de las tecnologías, y su actor principal las empresas transnacionales. Son éstas las que en el contexto de su estrategia de internacionalización de la producción integran en un gran conjunto el comercio, la tecnología y los flujos financieros.

Las ventas de bienes y servicios de las filiales de corporaciones transnacionales en el exterior sumaron un total de 4.5 billones de dólares a fines de la década pasada, lo que significa que la producción de las filiales duplica hoy en día la exportación mundial de bienes y servicios, excluido el comercio intraempresa. "La inversión extranjera directa y las corrientes de capital, tecnología, capacitación y comercio, que forman parte integral de esa producción, han llegado a constituir los medios primarios por los cuales un número creciente de países se integran en la economía mundial".¹

¹ United Nations Center on Transnational Corporations, *World Investment Report. Transnational Corporations as Engines of Growth*, Nueva York, 1992, p. 2. Este estudio, así como *World Investment Report. The Triad in Foreign Direct Investment*, 1991, constituyen "la fuente más amplia y actualizada de datos y análisis sobre el papel que desempeña la inversión extranjera directa en la economía mundial", en opinión de Anne Julius, de Shell International Petroleum Company.

I. GRANDES CONFIGURACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Dos procesos fundamentales

En la economía mundial tienen lugar actualmente dos procesos fundamentales: uno es la globalización de la producción, el comercio, los recursos financieros y la tecnología, y apunta a crear una integración económica mundial. El otro es el proceso de *regionalización* que, por el contrario, tiende a integrar las economías pertenecientes a un determinado espacio geográfico, cuyo núcleo vinculante es uno de los tres vértices del mundo contemporáneo económicamente tripolar: la Unión Europea,² Estados Unidos y Japón.³

Globalización y regionalización son dos procesos de signo contrario y, por lo tanto, se contraponen. No obstante, la tesis que se suscita en estas reflexiones es que no se excluyen de modo absoluto sino que en ciertos planos interactúan; su relación es tensional pero no excluyente. Esta tesis es opuesta a la que concibe ambos procesos como antagónicos, de lo cual necesariamente tendría que concluirse que uno de los dos prevalecerá sobre el otro. Creemos que no ocurrirá así, al menos en los próximos decenios. Más allá de éstos, pronosticar lo que aún no se perfila en el horizonte carece de interés analítico.

La explicación de esta situación contrastante se encuentra en el papel que han desempeñado las empresas transnacionales; en sí mismo es un papel contradictorio, pues a pesar de que su estrategia tiene una base mundial —y no regional ni nacional—, son precisamente las transnacionales las que están promoviendo la centralización de la inversión extranjera directa, la tecnología y el comercio en los tres ejes de la tripolaridad. El ejemplo más notable es la Unión Europea, cuya decisión de avanzar hacia el *mercado único* y la *unión económi-*

² Desde 1993, al entrar en vigor los Acuerdos de Maastricht, el nombre propio de la antigua Comunidad Europea es Unión Europea.

³ *Strictu sensu*, el concepto de regionalización comprende también los procesos de integración de países cuyo eje no son la Unión Europea, Estados Unidos o Japón. Pero al referirse a los cambios mundiales, la literatura contemporánea le asigna a la regionalización el sentido indicado en el texto.

ca y *monetaria* la convirtieron en el principal centro de atracción de las corporaciones transnacionales, tanto comunitarias como del resto del mundo.

Strictu sensu, la globalización implica la noción de operaciones planetarias, pero el concepto es equivalente también a la *internacionalización*, con lo cual se hace referencia a actividades económicas cuyos procesos están dispersos geográficamente pero con una integración funcional.

Tal es el caso de las industrias que, apoyándose en las nuevas tecnologías, realizan sus procesos de fabricación en varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, y dentro de una región lo mismo que entre varias regiones, de las cuales se puede decir, con propiedad, que se han globalizado.

Al operarse los procesos de agregación de valor en distintos países, los Estados-nación en que tal proceso tiene lugar pasan a ser centros especializados solamente de una parte del mismo. Por consiguiente, pierden soberanía para decidir una estrategia nacional sobre las industrias globalizadas. En la práctica, las estrategias nacionales son parte integrante de un conjunto segmentado por las corporaciones transnacionales, a cuya estrategia global se reserva la armonización de los distintos segmentos.

Bosquejo de la regionalización

El vigor de los procesos de regionalización contemporáneos sorprende a primera vista, en particular si se consideran las oportunidades de globalización que las nuevas tecnologías han puesto al alcance de los países. Sin embargo, no es difícil encontrar las motivaciones de los movimientos hacia la formación de grandes espacios económicamente integrados.

Es claramente perceptible, por ejemplo, la simultaneidad entre el proceso de debilitamiento del GATT y las tendencias hacia la formación de bloques económicos. Durante muchos años el GATT encarnó la aspiración a la multilateralización del comercio, promovida con especial interés por Estados Unidos durante el periodo en que su predominio mundial fue indiscutible. Ahora, pese a que la Ronda de

Uruguay terminó finalmente en un acuerdo, se advierte una atmósfera de escepticismo sobre las perspectivas de la multilateralización, que estimula la preferencia por los acuerdos regionales.

El fenómeno, sin embargo, no tiende a crear universos cerrados. Todos los procesos de regionalización persiguen el objetivo final de proyectarse con fuerza renovada hacia el resto del sistema económico mundial. Esto es evidente no sólo en lo que respecta a los bloques económicos, sino también en los acuerdos de integración entre países en desarrollo. Entre éstos, la formación de agrupaciones regionales ha sido por lo general el resultado de una decisión política cuya finalidad económica es abrir los espacios para el comercio y la inversión, para después alcanzar nuevos niveles de desarrollo que les permitan alternar en la economía internacional desde una posición más propicia.

En otros casos donde intervienen economías desarrolladas, la regionalización de las economías nacionales se origina en el comercio y la inversión (Asia), proceso que eventualmente puede culminar en un acuerdo político entre estados, como ha ocurrido entre Estados Unidos y Canadá y el NAFTA, que incluye una economía en desarrollo (la de México).

El proceso de regionalización por excelencia es la Unión Europea, que ha avanzado más allá de la integración de las economías nacionales para construir un complejo sistema institucional cuyas funciones transnacionales no han cesado de aumentar. La poderosa fuerza de atracción de este novedoso esquema ha incorporado a los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, con los cuales hay una creciente integración por la vía del comercio y la inversión, que fue refrendada en 1992 por un acuerdo político para crear el Área Económica Europea.

Economías con fuertes vínculos con la economía global están generando una modalidad de regionalización que anteriormente no se conocía. Varios ejemplos de ello se encuentran en Asia. En primer lugar, está el caso de la influencia trasfronteriza ejercida por la economía de Hong Kong en todo el delta del Río de las Perlas. "El efecto de irradiación de estos vínculos ha convertido a Hong Kong, cuyo ingreso per cápita es de 12 000 dólares, en la fuerza rectora de la

economía de Shenzhen, elevando a 5 695 dólares el ingreso de los residentes de esta ciudad, en comparación con los 317 dólares para China en conjunto. Estos vínculos se extienden también a Zhuhai, Amoy y Guangszhou.”⁴

China, por su parte, en vista del éxito de sus “zonas económicas especiales”, ha creado otras 14, entre ellas una en Yunnan que dará origen a una región económica trasfronteriza que comprenderá parte de Laos y Vietnam. Un ejemplo más es el de Singapur, que “rápidamente está deviniendo en la capital no oficial de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático” (ASEAN).⁵

Convergencia de estrategias

Utilizando a fondo la versatilidad operativa que las nuevas tecnologías otorgan a las empresas, sus estrategias pueden ser tanto propiamente regionales como de corte global.

Por principio, como se indicó anteriormente, las estrategias de las corporaciones son globales y no regionales ni nacionales, pero hay factores que determinan que la globalidad como estrategia sólo se pueda alcanzar mediante la regionalidad como localización de las actividades productivas.

Esto es así porque cada región tiene una determinada dotación de recursos naturales, personal científico y técnico, centros de investigación, estructuras sociales y culturas específicas, por todo lo cual la internacionalización de la producción no se puede hacer con independencia de los factores de localización. El ámbito regional resulta ser así la “economía de escala” más apropiada de operaciones, más allá de la cual la curva de rendimientos sería decreciente.

Una forma de combinación de estrategias regionales y globales son las redes regionales construidas por las corporaciones transnacionales, para cuyo establecimiento no basta liberalizar el comercio de bienes sino que además se requiere que haya libre transferencia de capitales, de tecnología y de personas.

⁴ Kenichi Ohmae, “The Rise of the Region State”, en *Foreign Affairs*, primavera de 1993, p. 79.

⁵ *Ibid.*, p. 83.

En la región del Este asiático las firmas japonesas han establecido sistemas regionales de producción en los países de la ASEAN, principalmente para la fabricación de automóviles y de productos electrónicos. Mitsubishi Motors opera una planta en Tailandia, pero además incorpora partes producidas por la firma en otros países de la Asociación.

Las estrategias regionales se están extendiendo también a la investigación y el desarrollo, mediante el establecimiento de unidades especializadas en determinados campos científicos o etapas de dicho proceso. Du Pont, por ejemplo, ha desplazado a Suiza sus oficinas centrales de investigación agrícola, y Fujitsu desarrolla sistemas de computación desde un centro establecido en Gran Bretaña para servir al mercado de la Unión. Toyota, por su parte, realiza investigación y desarrollo en Estados Unidos, Europa y Japón, y cada centro regional intercambia información con los centros de diseño instalados en este país..

Cuando aplican estrategias globales, las compañías trasnacionales sirven al mercado mundial desde redes de filiales que tienen una base regional o subregional. Por ejemplo, Honda, Nissan y Toyota han establecido redes regionales de producción y distribución de automóviles en cada uno de los tres bloques económicos existentes. Cada red está vinculada a la compañía matriz por la propiedad y la tecnología, pero las materias primas, las partes y los componentes se obtienen de filiales establecidas en otras regiones, así como mediante la subcontratación de empresas no afiliadas. La producción se exporta en parte, pero la masa fundamental de valor agregado se genera y se retiene dentro de la región donde cada red está operando.

De esta manera las trasnacionales consiguen alcanzar sus objetivos globales mediante una organización regional de su cadena de valor, al mismo tiempo que introducen elementos de integración trasregional en sus redes regionales.

El marco de los estímulos

La aplicación de las diferentes estrategias de producción de las compañías trasnacionales ha sido estimulada por la reducción de los

aranceles, las nuevas políticas sobre inversión extranjera, las políticas de desregulación y la privatización de empresas públicas. En 1991 los cambios introducidos en la legislación sobre inversiones extranjeras en unos 30 países apuntaron hacia la liberalización de los regímenes respectivos.

En cuanto a los programas de privatización, la información disponible indica que en 1990 más de 70 países vendieron empresas públicas por un total de 185 000 millones de dólares. La participación de las empresas transnacionales en estos programas ha sido muy importante en América Latina y en el centro y oriente de Europa.⁶

Las estrategias regionales de las corporaciones transnacionales han sido impulsadas igualmente por los procesos de integración, de los cuales han surgido poderosas corrientes de inversión extranjera directa, lo mismo de procedencia intrarregional que de empresas de países no pertenecientes a los acuerdos respectivos.

En la Unión Europea, como ya se indicó anteriormente, el Mercado Único ha inducido la reorganización y racionalización de las inversiones con un horizonte regional. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos generó también nuevas corrientes de inversión extranjera dentro y hacia la región.

En América Latina, la operación de redes regionales estadounidenses promovidas por el flujo creciente de inversiones directas ha adquirido particular importancia en México, sobre todo en años recientes. En el marco del NAFTA este proceso se intensificará. De esto se puede tener una idea si se señala que ya en 1989 el 27% de la exportación total de México a Estados Unidos se originó en filiales de compañías estadounidenses, un 98% de la cual era comercio intraempresa. A su vez, el 42% de la importación total procedente de Estados Unidos lo realizaron las filiales de empresas estadounidenses; el comercio intrafirma cubrió el 90% de dicha importación.

Finalmente, un poderoso factor de la formación de bloques económicos es la lucha por el liderazgo tecnológico. La globalización conlleva una lucha encarnizada por los mercados. La regionalización constituye una respuesta al desafío mediante el establecimiento

⁶ UNCTC, *World Investment Report 1993*, p. 100.

de un espacio privilegiado para la inversión y el intercambio, al mismo tiempo que sirve de plataforma de lanzamiento hacia el universo global. De la supremacía tecnológica, del éxito en la pugna por el liderazgo en el "oligopolio mundial, heterogéneo e inestable" de la tecnología,⁷ depende la redistribución del poder económico y político mundial entre la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

La revolución de las tecnologías

El ingreso a un nuevo orden económico mundial es, como se indicó, producto de la dinámica de la revolución tecnológica, particularmente de las nuevas tecnologías de información, comunicación y computación que han sentado las bases para el funcionamiento global de los mercados financieros, la producción industrial, el comercio y los servicios. "En años recientes la naturaleza de los procesos de producción de numerosas industrias manufactureras ha estado cambiando rápidamente. Un aspecto sobresaliente de estos cambios ha sido la diseminación de las tecnologías de producción basadas en la microelectrónica [...]"⁸ (robots industriales, máquinas-herramienta de control numérico computarizado, diseño por computadora, sistemas de producción flexible, etcétera).

Los cambios en las tecnologías productivas han sido acompañados por transformaciones profundas en la organización de la producción industrial, en una búsqueda permanente de mayor flexibilidad y menores costos. En esta búsqueda incesante de innovaciones tecnológicas y organizativas —para sobrevivir en un ambiente internacional de aguda competencia— está la respuesta de por qué las corporaciones transnacionales han concentrado de manera creciente sus nuevas inversiones en los grandes mercados de las economías desarrolladas, tanto mediante fusiones y adquisiciones como con nuevas inversiones en facilidades de producción.

⁷ Dieter Ernst, "Tecnología y competencia global: el desafío futuro para las economías de reciente industrialización", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 16, Madrid, 1990, p. 20.

⁸ UNCTC, *Transnational Corporations in World Development Trends and Prospects. Executive Summary*, Nueva York, 1988, p. 8.

Una característica esencial del cambio tecnológico es que el ciclo de vida de cada innovación se va acortando, razón por la cual la lucha por los mercados es muy intensa: en primer lugar, porque se hace imprescindible obtener beneficios en plazos más cortos; y en segundo, porque las empresas se ven sometidas a una fuerte presión para ampliar su participación en el mercado mundial a fin de amortizar el enorme costo fijo involucrado en las innovaciones.

Un ejemplo de lo anterior es el incremento que ha tenido la capacidad para procesar y transmitir información: el poder de procesamiento de un circuito integrado se ha duplicado cada 18 meses, y la capacidad de transmisión mediante sistemas de ondas luminosas (basados en fibras ópticas) se ha duplicado aún más rápidamente: cada año. Cambios de tal velocidad plantean un desafío enorme a la capacidad de adaptación de las empresas e instituciones a fin de aprovechar plenamente la dinámica de estas innovaciones.

El ímpetu adquirido por la revolución tecnológica es consecuencia, ante todo, de la estrecha vinculación establecida entre la ciencia y el desarrollo tecnológico pero, en lo económico, es resultado de la aguda rivalidad y competencia por los mercados, que se libra lo mismo entre los países líderes que entre las empresas trasnacionales. El liderazgo sólo puede mantenerse a condición de no perder el ritmo de las innovaciones, y ello obliga a realizar enormes inversiones en investigación y desarrollo, una parte muy importante de las cuales procede de las grandes corporaciones. "Los gastos efectuados en materia de investigación y desarrollo por las 20 principales empresas trasnacionales superan los de Francia y el Reino Unido combinados; las empresas estadounidenses y no estadounidenses en conjunto representan más del 75% de todas las patentes otorgadas en Estados Unidos durante los años ochenta, y las empresas extranjeras constituyen más del 50 por ciento."⁹

No obstante la rivalidad existente, los costos de las innovaciones son tan altos y el ciclo de vida del producto se ha acortado tanto que muchas empresas trasnacionales se han visto forzadas a concertar

⁹ Naciones Unidas, *Informe sobre las inversiones en el mundo. Resumen ejecutivo*, Nueva York, 1992, p. 9.

alianzas estratégicas con otras empresas, a fin de compartir los costos de la investigación y el desarrollo, adquirir nuevas tecnologías y hacer un uso mejor de los escasos recursos, ante todo de personal calificado. Tales alianzas se concentran en los países desarrollados. En los países en desarrollo representan menos del 5 por ciento.

En el pasado la investigación científica y los descubrimientos se realizaban en las instituciones académicas. Las empresas eran comercializadoras de las innovaciones. Este punto de vista ha cambiado con el surgimiento de las nuevas tecnologías, así como por la creciente globalización de las empresas y el consiguiente incremento de la competencia en el mercado mundial. Ahora la vinculación entre ciencia y tecnología es muy estrecha y las empresas transnacionales tienen participación directa en estas actividades por medio de convenios con universidades e institutos de investigación, o creando ellas mismas sus propios centros y laboratorios.

Asimismo, en el pasado la investigación y el desarrollo se llevaban a cabo en el ámbito de los países, reservándose a las filiales en el exterior la adaptación de las tecnologías desarrolladas en el lugar de origen. Hoy día se observa una tendencia a la internacionalización de la investigación y el desarrollo, en respuesta al alto costo de estas actividades y a la rápida obsolescencia de los nuevos productos. Aunque la información sobre el particular es todavía insuficiente, es revelador que un 23% de los gastos de investigación y desarrollo de 20 empresas transnacionales suecas se lleva a cabo en el exterior, y que algunas empresas europeas como Ciba Geigy, Royal Dutch Shell, Bull, Phillips, Olivetti y otras más destinan una tercera parte de sus recursos para realizar investigación y desarrollo en centros del exterior. Japón lo hace tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea.

Finalmente, en lo tocante al mundo en desarrollo, un hecho de particular interés para América Latina es que los flujos de transferencia de tecnología se dirigen actualmente a los países del Sudeste asiático, algunos de los cuales, como la República de Corea, han asimilado creativamente las tecnologías de las naciones desarrolladas, y ya generan tecnologías propias, que constituyen para estos estados nuevos rubros de exportación.

Centralidad de las empresas trasnacionales

“En una economía mundial cada vez más integrada, las corporaciones trasnacionales han devenido en organizadoras centrales de la actividad económica.”¹⁰ Ellas son la fuente de la masa fundamental de inversión extranjera en el mundo, cuya importancia en el total de este rubro es muy significativa y creciente en gran número de países. También son ellas las principales productoras de nuevas tecnologías, en su mayor parte transferidas dentro de las propias corporaciones entre casas matrices y filiales extranjeras.

Las innovaciones tecnológicas constituyen un núcleo emisor de progreso mundial. No se cuenta con estimaciones precisas del valor total de los flujos mundiales de tecnología ni de la parte de éstos que resulta imputable a las empresas trasnacionales, pero hay formas de aproximación comúnmente aceptadas. Un canal de transferencia es el comercio internacional de bienes de capital, en el cual participan activamente las trasnacionales; comercio que a fines de los ochenta superaba los 700 000 millones de dólares. Las corporaciones trasnacionales ocupan la posición dominante en el comercio de productos de alta tecnología como computadoras, semiconductores, nuevos materiales, biotecnología, etcétera.

Un segundo canal es la inversión extranjera directa en la creación o ampliación de facilidades productivas, sobre todo en los países desarrollados, hacia los cuales en años recientes fluyeron cuatro quintas partes de la inversión extranjera directa total. Con frecuencia ésta se acompaña de la transferencia de “tecnologías suaves” (no incorporadas al capital físico) al país huésped, como los nuevos métodos de administración, la formación de destrezas gerenciales, el adiestramiento de personal, etc. La transferencia de estas tecnologías adquiere gran importancia en los servicios, pues como en su mayoría no pueden ser objeto de comercio internacional, hay que reproducir en el país huésped, con la mayor fidelidad posible, las operaciones que se realizan en el lugar emisor.

¹⁰ U. N. *World Investment...*, *op. cit.*, 1992, p. 1.

Un cuarto canal de transferencia es la venta o el licenciamiento trasfronterizo de patentes de invención y de procesos, cuyo valor a fines de los ochenta fue de unos 50 000 millones de dólares. Por este concepto Estados Unidos percibió en 1988 la suma de 11 000 millones de dólares, tres cuartas partes de los cuales fueron pagos de filiales en el exterior a sus casas matrices en Estados Unidos. A su vez, para la compra de tecnología, Estados Unidos desembolsó 2 000 millones de dólares en 1988, aproximadamente, de los cuales la mitad fueron pagos de filiales extranjeras que operan en Estados Unidos a sus casas matrices. De igual manera, entre el 65 y el 85% de los pagos por compra de tecnología en Gran Bretaña y Alemania fueron hechos por filiales en el exterior a sus respectivas casas matrices.¹¹

Se desprende de lo anterior, confirmando lo que ya se había indicado en un principio, que una parte muy importante de los flujos mundiales de tecnología se produce dentro de las propias empresas trasnacionales. Éste es uno de los fenómenos más negativos de la lucha que libran por los mercados Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, pues lo que se persigue es la "restricción del grado de difusión tecnológica, mediante estrategias agresivas de protección del derecho de propiedad intelectual y de políticas de *secreto absoluto*, considerando todos los contactos externos, aun con los compradores, como un peligro para la propiedad del conocimiento".¹²

Las corporaciones trasnacionales influyen decisivamente en la determinación del volumen, el destino y la estructura del comercio internacional, cuya influencia es primordial en las economías desarrolladas, y decisiva en el crecimiento de los países en desarrollo. Una proporción muy alta del comercio exterior se realiza dentro de las corporaciones trasnacionales, es comercio intraempresa, lo mismo en el centro que en los países de la periferia. Las compañías trasnacionales de Estados Unidos realizaron en 1990 el 63% de las exportaciones y el 43% de las importaciones de este país.¹³

¹¹ U. N. *World Investment...*, op. cit., 1991, pp. 75-76.

¹² D. Ernst, op. cit., p. 23.

¹³ Raymond Mataloni Jr., "U. S. Multinational Companies: Operations in 1990", en U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, núm. 8, 1992, pp. 67-68.

Por todo lo apuntado, la inversión extranjera directa constituye hoy día un elemento esencial de la actividad económica mundial, en particular cuando otras fuentes de financiamiento se han cerrado o han dejado de desempeñar el papel que tuvieron en el pasado. El problema para las regiones en desarrollo, concretamente para América Latina, es que los países desarrollados, en particular Estados Unidos, Japón y la Unión Europea —que son con mucho los principales emisores— se han convertido en el centro gravitacional que absorbe la mayor parte de los flujos internacionales de capital. Al examen de este fenómeno se consagra la siguiente sección.

II. EL “HOYO NEGRO” DE LA INVERSIÓN EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL: ESTADOS UNIDOS-JAPÓN-UNIÓN EUROPEA

En el escrutinio riguroso del mundo sideral que los astrónomos realizan noche a noche, uno de los enigmas más asombrosos es la existencia presentida de “hoyos negros”, puntos del universo en que la fuerza de gravedad es de tal modo gigantesca que no deja escapar ni siquiera los rayos de luz. Con modestia terrenal podría emplearse esta imagen para referirse al fenómeno que está ocurriendo en el universo de la inversión extranjera directa mundial.

Desde mediados de la década pasada, los flujos internacionales de inversión adquirieron un ímpetu impresionante. Entre 1983 y 1989 la inversión directa creció a una tasa acumulativa anual de 29%, que equivale a tres veces la del crecimiento de las exportaciones mundiales y a cuatro veces, aproximadamente, la del producto interno bruto mundial. En 1990, no obstante, debido a la desaceleración de la economía mundial, la inversión extranjera directa creció todavía un 7% respecto del año anterior, con lo que se alcanzó un monto de 225 000 millones de dólares. El monto estimado de los flujos de emisión e ingreso de inversión directa se indica en el cuadro 1.

Como se aprecia en dicho cuadro, la distribución mundial de las inversiones extranjeras directas fue muy desigual. El enorme incremento operado desde mediados de los ochenta tuvo lugar casi por

CUADRO I
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA MUNDIAL, 1986-1990
 (Miles de millones de dólares)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	% sobre el total	
						1980-85	1986-90
Países desarrollados							
Entradas	64	108	129	165	152	75	83
Salidas	86	135	161	201	217	98	97
Países en desarrollo							
Entradas	14	25	30	30	32	25	17
Salidas	2	2	6	10	8	2	3
Todos los países							
Entradas	78	133	158	195	184	100	100
Salidas	88	137	167	211	225	100	100

FUENTE: Elaborado con base en U. N., *World Investment Report, 1992*.

completo en los países desarrollados, lo que contrasta con la evolución seguida en años anteriores. En el decenio 1975-1984 una cuarta parte o incluso una tercera parte de la inversión extranjera directa se canalizó hacia los países en desarrollo, proporción que en 1990 había caído muy por abajo de una quinta parte.¹⁴

Los factores de expansión de la inversión extranjera directa a partir de mediados de la década pasada han sido diversos. Uno muy importante fue el ingreso de Japón como exportador mundial de capital, principalmente hacia Estados Unidos y la Unión Europea. En el periodo 1985-1989 las empresas trasnacionales japonesas invirtieron en el exterior a una tasa promedio anual de 69%, lo que contrasta con la política de inversiones que siguieron hasta mediados de los

¹⁴ A menos que se indique expresamente otra cosa, las cifras de inversión directa que se utilizarán en este trabajo corresponden a los flujos de salida (*outflows*) y no a las inversiones que reciben los países (*inflows*). Ambos flujos deberían ser iguales, pero por discrepancias en los registros estadísticos no lo son.

setenta. El patrón tradicional hasta entonces fue invertir en minería, a fin de asegurarse el suministro de materias primas, o invertir en industrias intensivas en mano de obra, sobre todo en países de Asia, tanto para servir los mercados internos como para exportar. Después cambió profundamente la naturaleza y la finalidad de las inversiones japonesas en el Sudeste asiático, como se habrá de indicar más adelante.

En opinión de Phillip Turner,¹⁵ el patrón de inversiones externas de Japón cambió en respuesta a ciertos factores: en primer lugar, la internacionalización de los mercados financieros, que estimuló la inversión en bancos y compañías de seguros, en parte para atender requerimientos de capital de las empresas trasnacionales japonesas. En segundo lugar, en atención al monto de las inversiones en el exterior, unido a tasas de interés más bajas, se buscó una diversificación de dichas inversiones, dando preferencia a los activos en vez de a las inversiones de cartera. A juicio de Turner es improbable que un tercer factor hayan sido las presiones ejercidas sobre el sector manufacturero japonés para invertir en el exterior con el fin de contrarrestar la apreciación del yen o el proteccionismo de algunos mercados.

En opinión de otros autores, la inversión japonesa en el exterior fue estimulada por la apreciación del yen frente a otras monedas a partir de 1985. El tipo de cambio bajó de 260 a unos 130 yenes por dólar, lo que colocó a Japón en posición menos competitiva frente a Estados Unidos y Europa. Para contrarrestar su pérdida de competitividad, Japón impulsó el redespigue industrial en los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, con lo cual creó capacidad de exportación en países de bajos niveles salariales, al mismo tiempo que podía atender la creciente demanda de bienes de capital y de consumo de dichos países.

El cambio operado fue dramático, sobre todo para Estados Unidos. Según Bosworth la inversión directa estadounidense en los países de la ASEAN ascendía en 1980 a la suma de 5 000 millones de dóla-

¹⁵ Phillip Turner, *Capital Flows in the 1980s: A Survey of Major Trends*, Bank of International Settlements, Basilea, 1991.

res, frente a 7 000 que totalizaba la de Japón. Para 1989 las inversiones de Estados Unidos se habían estancado en 10 000 millones (que era el nivel alcanzado tres años antes), mientras que las inversiones directas japonesas se elevaron a un total de 23 000 millones.¹⁶

La razón para que Estados Unidos se rezagara en su competencia con Japón, no obstante la gran importancia de la región Asia-Pacífico, debe buscarse no sólo en la fuerte expansión de las inversiones japonesas en el exterior para recuperar competitividad después de la revaluación del yen, sino también en la propia economía estadounidense, cuyos problemas son bastante conocidos: enormes déficit fiscales que se han tenido que contrapesar con captación de ahorro externo, debilitamiento de la balanza comercial, una tasa de ahorro nacional declinante y el alto costo del capital de inversión, aspecto de particular importancia al compararlo con el costo del capital japonés en la segunda mitad de los ochenta.

Otro factor importante del rápido crecimiento de la inversión extranjera directa ha sido el incremento de las compras y fusiones transfronterizas de empresas. La aguda competencia por los mercados ha elevado el número de las fusiones y compras de empresas por parte de las corporaciones transnacionales. En 1986 las fusiones y compras transfronterizas involucraron una inversión de 40 000 millones de dólares, en tanto que en 1989 el total se elevó a 122 000 millones¹⁷ (véase el cuadro 2).

El fenómeno se manifiesta de manera desigual en los diferentes países y, por lo tanto, la intensidad de las corrientes de inversión directa varía igualmente de unos a otros. Como se puede ver en el cuadro 2, las corporaciones transnacionales del Reino Unido han sido los participantes más activos en la compra transfronteriza de otras empresas, sobre todo en Estados Unidos. A su vez, la participación de empresas de Europa continental ha aumentado en años recientes, lo que, independientemente de otras motivaciones, refleja sin duda una

¹⁶ Stephen W. Bosworth, "The United States and Asia", en *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1, 1992.

¹⁷ CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina*, 1991.

CUADRO 2
FUSIONES Y COMPRAS TRASFRONTERIZAS DE EMPRESAS
(Porcentaje sobre valor total)

	1986	1987	1988	1989	1990
Área o país objetivo					
América del Norte	74.0	73.6	62.4	50.8	34.9
Japón	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
Reino Unido	15.1	10.0	14.4	23.9	18.4
Europa ¹	8.0	14.4	13.9	20.9	35.4
Resto del mundo	2.9	1.9	9.2	4.6	1.4
Área o país adquirente					
América del Norte	12.8	11.1	13.6	24.4	11.7
Japón	3.5	4.7	8.7	8.9	0.0
Reino Unido	42.4	50.6	39.3	33.1	48.7
Europa ¹	29.2	25.9	30.1	33.1	48.7
Resto del mundo	12.1	7.7	8.3	14.0	24.3
Memorándum (miles de mill. de US\$)	39.2	70.9	109.6	117.5	124.5

¹ Europa continental.

FUENTE: Howell y Cozzini (1990), actualizado en Ph. Turner, *op. cit.*

estrategia de globalización, como se verá al considerar las inversiones de la Unión Europea en Estados Unidos.

La constitución del Mercado Único Europeo a partir de 1993 ha originado un auge sin precedente de la inversión *intracomunitaria*, la cual sumaba en 1988 unos 160 000 millones de dólares. El resultado de esta intensa expansión de las inversiones intracomunitarias ha sido la creciente regionalización de la industria y los servicios de la Unión Europea, lo que se ha traducido en una verdadera ola de fusiones y compras de empresas, sobre todo en las industrias de alimentos, de papel y de vehículos de motor. Otras industrias se han reestructurado para especializarse en el ramo principal de su actividad, como ha ocurrido en la industria química.

En general, ha disminuido drásticamente el número de empresas competidoras para dar paso a un número menor de poderosas empresas con base plenamente comunitaria, capaces de competir con las subsidiarias estadounidenses y japonesas en el Mercado Único. No obstante, es muy posible, al menos durante todo un periodo, que las corporaciones de dimensión comunitaria más fuertes no sean europeas sino estadounidenses y japonesas. Lo relativo a las inversiones de Estados Unidos y Japón en la Europa comunitaria se tratará en forma detallada más adelante.

Un factor que ha impreso gran dinamismo a la inversión extranjera directa es el peso creciente que tienen los servicios en la economía mundial. A fines de los ochenta, dos terceras partes de las corrientes de inversión directa estaban asociadas a este sector, en parte debido a los cambios estructurales de la economía mundial, en la que los servicios son el sector de mayor peso en el producto interno; en parte como consecuencia de políticas que han favorecido la internacionalización de los servicios; pero de manera particular por la revolución en las tecnologías de la comunicación, vinculadas fuertemente a las computadoras, la microelectrónica, las fibras ópticas y los satélites. Las empresas transnacionales no sólo se han constituido en la principal fuente de innovaciones tecnológicas en los servicios, sino que basan sus estrategias mundiales en el aprovechamiento intensivo de las mismas.

La tendencia dinámica que tuvo la inversión extranjera directa en los años ochenta se ha desactivado en la presente década por efecto de la recesión en Estados Unidos y Gran Bretaña (dos emisores de inversión extranjera sumamente importantes) y de los problemas que afectan a las economías de Japón y la Unión Europea. Hay también otros factores de moderación. En el cuadro de debilidad económica mundial se ha reducido la actividad de compras y fusiones de empresas. La excepción principal fue Francia, cuyas corporaciones transnacionales incrementaron sus adquisiciones y fusiones transfronterizas en 1990.

Por otra parte, las corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Europa occidental han principiado a consolidar sus posiciones después de un periodo de rápida expansión. Lo mismo parece estar

ocurriendo con las transnacionales japonesas, que en los años ochenta realizaron grandes inversiones en la industria automovilística y la de productos electrónicos. Japón parece haber reducido sus inversiones en el exterior debido, también, al incremento de sus inversiones en el mercado interno. Por estas y otras razones no cabe esperar una reactivación sustancial de las inversiones extranjeras en el futuro inmediato, lo que constituye un mal augurio para América Latina.

El paso a la tripolaridad

Hasta principios de los ochenta, el patrón mundial de la inversión extranjera directa era bipolar; Estados Unidos y la Unión Europea eran los principales emisores y receptores. A principios de la presente década, Japón se incorporó como una nueva potencia mundial emisora, aunque como país receptor sigue siendo un mercado muy cerrado. Hoy día, por consiguiente, el patrón mundial de inversión extranjera directa es tripolar.

La inversión extranjera directa acumulada en la Tríada (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) ha aumentado a un ritmo superior al de la inversión extranjera directa mundial, y lo mismo sucede con el comercio. Por consiguiente, la integración que está generando la inversión extranjera directa es mayor dentro de la Tríada que la existente entre ésta con el resto del mundo.

La concentración de la inversión directa en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón es el resultado de la aguda competencia corporativa en el interior de la Tríada, "cada uno de los cuales está tratando de consolidar su propio mercado al mismo tiempo que pone pie firme en los otros dos".¹⁸ Ello es así por dos razones: en primer lugar, sus miembros poseen los mercados más grandes del mundo (generan más de dos terceras partes del producto interno bruto mundial y tienen en conjunto una enorme población de elevado nivel de ingreso per cápita).

¹⁸ "Tripling of Global Investment Driven by Triad Competition, en *Transnationals*, Quarterly Newsletter of the United Nations Centre on Transnational Corporations, vol. 3. núm. 1, marzo de 1991, p. 2.

En segundo lugar, para las empresas transnacionales de la Tríada resulta absolutamente indispensable el acceso a esos mercados debido a que libran entre sí una aguda competencia en el terreno de las industrias intensivas en investigación y tecnología (ante todo computadoras, electrónica, química y equipo de comunicaciones). Para el desarrollo de estas industrias se requiere hacer grandes inversiones de manera continua, lo que implica un elevado costo fijo que se debe amortizar en el corto ciclo de vida característico de los productos intensivos en tecnología.

De ahí la necesidad imperiosa de expandir la participación en los mercados, de concretar inversiones conjuntas entre firmas que disponen de tecnologías complementarias y, en general, de tener acceso a las nuevas tecnologías. De ahí también el auge de las compras y fusiones de empresas, la decisión de la Unión Europea de profundizar su integración mediante el Mercado Único, la fiebre de inversiones intra y extracomunitarias que ha despertado esta decisión, etcétera.

Los hechos y las tendencias

El surgimiento de Japón como potencia emisora de inversión extranjera directa coincidió con el deterioro de la posición inversora internacional neta de Estados Unidos. A partir de 1988 Japón sobrepasó a Estados Unidos en términos de inversiones en el exterior, aunque todavía no, en cuanto al monto de la inversión acumulada total. En 1988-1989 realizó inversiones en el exterior por un total de 78 000 millones de dólares, frente a 40 000 millones de Estados Unidos.¹⁹ Este país ya no es más el principal inversionista internacional. Por el contrario, es ahora el receptor más importante. El aumento de la inversión extranjera directa en la Tríada responde en gran medida al incremento que ha tenido la inversión directa en Estados Unidos ("cerca de la mitad de la inversión mundial de cada año desde 1983").²⁰

¹⁹ U. N. *World Investment...*, *op. cit.*, 1991, p. 10.

²⁰ "Tripling of Global Investment...", *op. cit.*, p. 2.

El deterioro de la posición de inversión internacional neta de Estados Unidos obedece en gran medida al déficit crónico en cuenta corriente del balance de pagos. En la década pasada solamente se tuvo saldos superavitarios en el bienio 1980-1981, por un total de 6 700 millones de dólares, mientras que en los años siguientes (1982-1989) el déficit acumulado se elevó a la suma de 808 000 millones de dólares.²¹

Saldos deficitarios de tal magnitud han alterado profundamente la posición financiera internacional de Estados Unidos, tanto en términos de inversión extranjera directa como de inversiones de cartera. No corresponde analizar estas últimas en el presente trabajo, por lo que nos limitamos a dejar indicado que en el sexenio 1983-1988 Estados Unidos captó de la Unión Europea un promedio anual de 46 000 millones de dólares y de Japón otros 40 000 millones, con la particularidad de que fueron invertidos sobre todo en bonos con derecho a la compra de acciones.²²

En el seno del nuevo orden tripolar las inversiones directas entre Estados Unidos y la Unión Europea son las más importantes. En 1991, la Unión tenía en Estados Unidos una inversión acumulada de 232 000 millones de dólares. La de Estados Unidos en la Unión Europea tenía un valor total de 188 710 millones de dólares.²³

Las inversiones de Japón en Estados Unidos, lo mismo que las de este país en el mercado japonés, son de gran magnitud, pero su monto todavía dista mucho de las cifras indicadas en el párrafo anterior. En 1991 Japón tenía inversiones directas en Estados Unidos por un total de 86 658 millones de dólares, en tanto que Estados Unidos había acumulado en Japón inversiones por un total de 22 918 millones de dólares.²⁴

²¹ Calculado con base en International Monetary Fund, *Balance of Payments Yearbook*.

²² Ministerio de Comercio Internacional y de Industria de Japón, citado por CEPAL, *Internacionalización y regionalización...*, op. cit., p. 27.

²³ U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, vol. 72, núm. 8, Washington, agosto de 1992, pp. 95, 125.

²⁴ *Loc. cit.*

En cuanto a las inversiones recíprocas de Japón y la Unión Europea, la situación ha evolucionado rápidamente, pero sólo en un sentido. La Unión sigue teniendo una presencia sumamente modesta en el mercado japonés, en tanto que Japón aumentó rápidamente sus inversiones ante la inminencia del Mercado Único Europeo. Entre marzo de 1988 y el mismo mes de 1989 las inversiones japonesas en la Unión Europea fueron 13% mayores que las realizadas en el ámbito comunitario en el curso de los 36 años anteriores.²⁵

En años recientes los flujos de inversión directa en el seno de la Tríada han perdido fuerza. Una razón para ello ha sido, obviamente, la recesión en Estados Unidos. Las inversiones japonesas cayeron de 18 653 millones de dólares en 1989 a solamente 5 183 millones en 1991. Por su parte, las de la Unión Europea se desplomaron de 35 699 millones de dólares en 1989 a solamente 8 418 millones en 1991.²⁶ Por efecto de la recesión, la reinversión de utilidades de las filiales extranjeras fue negativa en la mayoría de los casos, debido a las pérdidas sufridas por las empresas.

Sin embargo, no todo se puede imputar a la recesión económica. Han operado también otros factores, como el diferencial entre las tasas de interés en los mercados europeo y japonés y las de Estados Unidos, más bajas éstas que aquéllas; o bien, la reunificación alemana, que ha reorientado grandes sumas a la reconversión económica de los Lander orientales.

En cuanto a los flujos de inversión de Estados Unidos en los otros miembros de la Tríada, su comportamiento ha sido sólo en parte lo esperado: la inversión directa de Estados Unidos en Japón se redujo a la mitad al caer de 227 millones de dólares en 1989 a 102 millones en 1991; pero, en cambio, las inversiones estadounidenses en la Unión Europea se redujeron con bastante moderación: de 17 371 millones de dólares en 1989 a un total de 14 213 millones en 1991, comportamiento probablemente influido por las mejores perspectivas de crecimiento económico que Europa presentaba. Si bien la crisis en Europa ha alterado profundamente las expectativas, creemos que la

²⁵ U. N. *World Investment...*, op. cit., 1992, p. 21.

²⁶ *Survey of Current...*, op. cit., núm. 8, pp. 96, 98.

Unión Europea sigue siendo el área cuya prospectiva envía señales más convincentes para la inversión mundial.

Estados Unidos

Como se dejó indicado en párrafos anteriores, el destino principal de las inversiones directas de Estados Unidos en ultramar es la Unión Europea. La estrategia de las compañías trasnacionales estadounidenses fue, desde el inicio de la ex Comunidad Europea, operar en ésta con una perspectiva de mercado regional, razón por la cual no están sometidas actualmente a la presión que sufren sus competidoras japonesas para realizar nuevas inversiones, ni para operar en escala regional, a diferencia de un buen número de trasnacionales europeas. Lo anterior también explica que ante la perspectiva del Mercado Único la inversión estadounidense haya crecido en los últimos años a una tasa menor que las inversiones comunitarias.

La firme posición que ocupan y han ocupado tradicionalmente las compañías trasnacionales estadounidenses en el espacio de la Unión Europea la ilustra el hecho de que en 1982, tres años antes de que se decidiera crear el Mercado Único, el 72% de las exportaciones de las filiales estadounidenses en el espacio comunitario fue comercio intrarregional y el 51% fue además comercio intraempresa.

Un indicio del modo en que se percibe el futuro de la Unión Europea podría ser también que, entre las 222 filiales establecidas o adquiridas por las compañías trasnacionales de Estados Unidos, "en Europa fueron más grandes, en promedio, que en otras regiones; las nuevas filiales europeas tenían un promedio de 772 empleados, en comparación con un promedio de 196 empleados en las nuevas filiales en otras áreas".²⁷ El 47% de las nuevas inversiones se canalizó hacia la industria manufacturera.

El incremento de las inversiones extranjeras directas de la Tríada en Estados Unidos en los ochenta, particularmente en la segunda mitad del decenio, respondió a motivaciones y estrategias del tipo que se indica en los párrafos siguientes.

²⁷ R. Mataloni, "U. S. Multinational Companies...", *op. cit.*, p. 62.

Durante años Japón ha tenido ante sí el espectro del proteccionismo en forma de barreras arancelarias y no arancelarias (como los Acuerdos de Restricción Voluntaria). Las inversiones japonesas en la industria automovilística están muy relacionadas con la expectativa de que se les impongan barreras proteccionistas. Los derechos antidumping han desempeñado también un papel importante en las inversiones japonesas en las industrias de televisores, máquinas de escribir, semiconductores y automóviles. Esto es sólo una parte de lo que está ocurriendo pues, como se verá más adelante, Japón parece haber iniciado una nueva estrategia de inversiones directas en el exterior.

Un factor importante del incremento de inversiones extranjeras en Estados Unidos ha sido la estrategia de internacionalización de las empresas. Este objetivo es claramente perceptible en lo que toca a la Unión Europea, cuyas trasnacionales invierten en Estados Unidos a fin de adquirir el tamaño indispensable para competir con las empresas trasnacionales de sus contrapartes en la Tríada.

Un ejemplo de ello es la compra de Uniroyal-Goodrich por parte de la firma francesa Michelin, gracias a lo cual esta empresa es hoy día la productora de llantas más grande del mundo. Compañías trasnacionales europeas de primera línea, como Imperial Chemical Industries del Reino Unido, Phillips de Holanda, Rhone-Poulenc de Francia y BASF de Alemania, han hecho importantes inversiones en Estados Unidos, realizan en este país más del 30% de sus ventas mundiales y lo utilizan también para exportar al resto del mundo.

Los cuatro países que en conjunto poseían en 1991 el 95% de la inversión de la Unión Europea en Estados Unidos fueron, en orden de importancia, los siguientes: Gran Bretaña, con 106 064 millones de dólares, que representan el 46% de la inversión comunitaria; en segundo lugar, Holanda, con un total de 63 848 millones (28%); le sigue Alemania con 28 171 millones (12%); en cuarto lugar, aunque progresando rápidamente en años recientes, Francia, con 22 740 millones (9% del total).²⁸

²⁸ Estimado con base en Russel B. Scholl, Raymond J. Mataloni y Steve D. Bezirganian, "The International Investment Position of the United States in 1991", en *Survey of Current Business*, Washington, junio de 1992, cuadro 7.

Los países han seguido diferentes estrategias de inversión en Estados Unidos: en términos generales, lo fundamental de la inversión directa (más de dos terceras partes) fue aportado por las firmas matrices. En este aspecto hay diferencias entre las compañías. Las filiales de corporaciones del Reino Unido reciben de sus casas matrices más de cuatro quintas partes de los fondos, en tanto que las filiales japonesas han dependido sólo en dos terceras partes de recursos enviados desde su país de origen, debido a los sectores donde se han establecido dichas filiales (industria, bienes raíces y seguros). Por el contrario, las filiales que dependen en muy alto grado de las compañías matrices son, por ejemplo, las que operan en el sector bancario y el comercio.

Otra característica de la inversión extranjera directa en Estados Unidos es que en su mayor parte se destina a la compra de empresas estadounidenses. Entre 1983 y 1989 ingresaron a Estados Unidos inversiones extranjeras por un total de 263 000 millones de dólares, de los cuales el 85% se aplicó a la compra de empresas. A primera vista, las empresas establecidas (3 219) son de menor tamaño que las adquiridas (3 616), lo que parece deducirse del hecho de que, con el 15% de la inversión, el número de empresas creadas fue sólo 11% menor que el total de empresas compradas.²⁹

Un análisis comparativo de las tasas de rendimiento de las inversiones extranjeras directas en Estados Unidos y las correspondientes a las empresas estadounidenses arrojan un resultado a primera vista desconcertante: las primeras fueron sensiblemente más bajas que las segundas. El promedio ponderado de las tasas de rendimiento de las inversiones de todas las empresas estadounidenses en el periodo 1983-1991 fue de 8.4%, en tanto que el promedio ponderado de las tasas de retorno de la inversión extranjera directa en Estados Unidos fue de 2.6 por ciento.³⁰

¿Por qué estas últimas fueron más bajas y por qué, no obstante, el mercado estadounidense siguió siendo muy atractivo y las inversio-

²⁹ *Problèmes Économiques*, núm. 2 244, 9 de octubre de 1991.

³⁰ Steven Landfeld, Ann Lawson y Douglas Weinberg, "Rates of Return on Direct Investment, en *Survey of Current Business*, núm. 8, 1992, p. 79.

nes no se desviaron hacia otros destinos de más alta rentabilidad?... Este hecho tiene diversas explicaciones, algunas de las cuales se apuntarán en seguida. La respuesta a tales interrogantes arroja además alguna luz sobre las estrategias de inversión de las compañías trasnacionales.

Ante todo hay que tener presente que el objetivo central de esas estrategias es maximizar las utilidades totales con base en las operaciones mundiales de las compañías. No interesan los resultados de una inversión o de todas las inversiones que se tengan en un país individual, sino contar con una estructura operacional, de costos y de precios, que permita maximizar el beneficio *global*. Ello significa que se pueden sacrificar utilidades en una determinada localización si a cambio de ello se tiene acceso a un mercado dinámico, a una fuente de materias primas o a ciertas tecnologías, entre otras circunstancias.

En los años ochenta las tasas de rendimiento de la inversión en Estados Unidos fueron, en promedio, más altas que en otros países. En el caso de Japón, además de tener grandes excedentes en cuenta corriente disponibles para inversión, sus tasas de retorno eran sensiblemente más bajas que en Estados Unidos, por lo que invertir en este país tenía el atractivo de elevar los rendimientos de sus inversiones, aun cuando durante un periodo fueran menores que el promedio.

Una razón para que las tasas fueran más bajas (en general y no sólo el rendimiento de las inversiones japonesas) es que una proporción importante de las inversiones extranjeras directas se destinó a la compra de empresas que estaban financieramente en aprietos. En promedio, el año anterior a su adquisición, la tasa de retorno de las empresas adquiridas fue de 1.0%, frente al 4.6% como promedio ponderado para todas las empresas estadounidenses (en ambos casos en el periodo 1982-1990).

Ahora bien, en la segunda mitad de los ochenta, el dólar se depreció 35% en términos reales, razón por la cual parece haberse extendido la impresión de que los rendimientos futuros sobre inversiones denominadas en dólares serían más altos que sus valores corrientes.

Por otra parte, el restablecimiento de la rentabilidad de las empresas adquiridas implicaba necesariamente modernizarlas y, por lo

tanto, invertir en nuevas plantas y equipos. En consecuencia, durante un determinado periodo el rendimiento de las inversiones tenía que ser bajo, tal como ocurre en las empresas que no son compradas sino establecidas, pues la nueva inversión tiene típicamente una tasa de rendimiento menor que las inversiones ya maduras.

En resumen, como gran parte de las inversiones sobre las que se ha calculado el promedio de las tasas de rendimiento estaban en una u otra de las situaciones indicadas (en última instancia eran todas ellas inversiones nuevas), el promedio resultante tenía que ser bajo.

Aparte de lo anterior, hay que tener presente que la inversión directa de las compañías trasnacionales en ultramar persigue el objetivo de la integración vertical de las mismas. En unos casos, las filiales se establecen para colocar en el mercado del país huésped los productos de la empresa matriz; o bien, es ésta la proveedora de los insumos que utilizan las filiales. Por una razón u otra la producción de la empresa matriz se opera con mayores economías de escala y, por lo tanto, se reducen sus costos unitarios de producción.

Cualquiera que sea el motivo aducido por las filiales en Estados Unidos, es un hecho que tienen una elevada propensión a importar, mayor que la propensión de las compañías trasnacionales de ese país.

Las importaciones de las filiales de multinacionales extranjeras en Estados Unidos constituyeron el 24% de sus compras totales de insumos en 1987, comparado con 8% de las compañías multinacionales de Estados Unidos. Parte de la alta propensión a importar se explica por la práctica de usar a las filiales en Estados Unidos principalmente como distribuidoras [...].³¹

Se obtienen así beneficios derivados de las economías de escala, los cuales, por tratarse de compañías verticalmente integradas, se pueden distribuir entre la casa matriz y las filiales con el fin de maximizar la utilidad total.

³¹ *Ibid.*, p. 83.

Unión Europea

En un tiempo de grandes cambios políticos y económicos, la Unión Europea es, indudablemente, la región donde tienen lugar los procesos de cambio más profundos y trascendentales. El paso a una región donde pueden circular libremente las personas, las mercancías y los capitales ha demandado un trabajo gigantesco que ha cambiado el escenario mundial y abierto el camino de cambios más audaces todavía, como los decididos en Maastricht en diciembre de 1991 sobre la Unión Económica y Monetaria.³²

Ante la creación del mercado más grande del mundo, la reacción de Estados Unidos y Japón no se hizo esperar, pero en particular es sorprendente el incremento de la inversión y la presencia de Japón en Europa. Las compañías transnacionales de este país han modificado sus prioridades; en 1989 por primera vez la ex Comunidad sobrepasó a Estados Unidos como meta de los capitales japoneses y, en 1990, igualmente por primera vez, Europa recibió más inversiones japonesas que Asia (45 000 millones de dólares en aquella, respecto 40 000 millones en ésta).³³

El fantasma que hoy día recorre Europa es la inversión japonesa. Algunos comparan la expansión de su presencia con la forma como se propagan los nenúfares en un estanque hasta cubrir toda su superficie. Al decir de Gravereau, Europa está sufriendo el "síndrome del nenúfar". El paisaje industrial está cambiando, sobre todo en algunos países. Se dice ahora que probablemente un 15% de la industria británica se encontrará en manos japonesas en el año 2000.

Otros países, sin embargo, no pueden tirar la primera piedra a Gran Bretaña. Junto a este país, Alemania y Francia comparten el destino de una buena parte de la inversión japonesa en Europa. "En años recientes estos tres países han acogido a 70 de las 94 sociedades

³² El Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Además de abrir el paso a la Unión Económica y Monetaria se avanzó también en el establecimiento de una política exterior y de seguridad común.

³³ Jacques Gravereau, "Les Investissements japonais en Europe", en *Problèmes Économiques*, núm. 2 230, 19 de junio de 1991. La obra de Gravereau, *El Japón en la era de Hirohito*, ganó el premio Shibuzawa-Claudiel 1989.

de la rama electrónica, 33 de las 48 sociedades de la rama de bienes de equipo industrial, 29 de las 42 sociedades de la rama informática y burocrática y 22 de las 39 sociedades de la rama automovilística [...].”

En total, las compañías japonesas instalaron 592 plantas o laboratorios de investigación pertenecientes a 244 razones sociales en 1990. “La localización de estas implantaciones industriales demuestra que los japoneses tienen una estrategia profunda y bien establecida de posicionarse en el corazón de los grandes mercados europeos”, en vez de buscar ventajas comparativas en la periferia del Viejo Continente.³⁴

Un rasgo original de la situación, muy irritante para los europeos, es que Japón permanece muy cerrado, lo mismo para Europa que para Estados Unidos, no sólo como mercado sino como receptor de inversiones extranjeras. Para el oído europeo tiene resonancias siniestras que las inversiones japonesas sean 12 veces mayores que las europeas admitidas en Japón, y que haya ocho veces más hombres de negocios japoneses de manera permanente en Europa que empresarios europeos en el país del Sol Naciente.

CUADRO 4
FILIALES EUROPEAS DE EMPRESAS JAPONESAS CON AL MENOS
UNA INSTALACIÓN PRODUCTIVA EN EUROPA, 1990

Alemania	98	(67)	Holanda	34	(27)
Austria	12	(7)	Inglaterra	140	(92)
Bélgica y Luxemburgo	28	(23)	Irlanda	22	(22)
Dinamarca	-	(2)	Italia	30	(24)
España	55	(41)	Noruega	1	(1)
Finlandia	4	(2)	Portugal	13	(7)
Francia	99	(85)	Suecia	6	(6)
Grecia	3	(4)	Suiza	6	(4)

Total en 1990: 551

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a 1989.

FUENTE: Elaborado con base en el mapa de J. Gravereau, “Les Investissements...”, *op. cit.*, p. 29.

³⁴ *Loc. cit.*

Otro problema es el de las subcontrataciones de proveedores de las filiales japonesas. Ya sea como estrategia de penetración o porque les asisten razones, las empresas japonesas se quejan acremente de sus proveedores europeos, los cuales, según dicen, se comparan desventajosamente con proveedores locales en Japón.

A juicio de las firmas japonesas, los subcontratistas europeos no tienen la capacidad suficiente para proveerlos de piezas de la calidad tecnológica que exigen, ni para atender los pedidos en el volumen, el precio y los plazos que tales firmas demandan.

Comoquiera que sea, parecería que se está perfilando una situación paradójica, pues aunque desde 1985 las filiales japonesas han conseguido elevar el contenido local de su producción, del 44 al 60%, en el paso a un nivel superior de integración nacional “hay un riesgo considerable de implantación en Europa [...] de subcontratistas japoneses”.³⁵

Inversión extranjera directa y globalización

Es evidente, y en esto radica el principal desafío para el mundo, que en los próximos años Estados Unidos, Japón y la Unión Europea seguirán constituyendo el “hoyo negro” que atraiga con gran fuerza la inversión mundial, pero probablemente haya recomposiciones internas de alguna significación. La Unión Europea se encamina a ser la región emisora y receptora más importante del mundo. A su vez, por el monto de su *stock* de inversiones en el exterior, Japón podría llegar a sobrepasar a Estados Unidos en los próximos años.

En esto, sin embargo, no hay nada escrito. Nadie podría garantizar que las tendencias actuales permanecerán inmutables. Hay nuevos aspectos a considerar, como se verá en la siguiente sección donde examinaremos algunos hechos y tendencias sobresalientes del escenario asiático. Pero nos parece que está fuera de discusión que las corporaciones transnacionales seguirán concediendo a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón un primer nivel de importancia. “Esta estrategia, mencionada a menudo como *globalización*, significa que las

³⁵ *Ibid.*, p. 29

corporaciones trasnacionales conceden a sus actividades en la Tríada tanta importancia como a sus operaciones en el país de origen.”³⁶

En este sentido, es interesante la tendencia que se comienza a manifestar de convertir cada región en un centro de inversión que goce de autonomía (si se quiere relativa) respecto al país de origen. Una breve ampliación de este hecho aclarará mejor su significado y, para el caso, la tendencia mejor definida es la de las empresas japonesas.

De acuerdo con Naciones Unidas, las corporaciones trasnacionales japonesas estarían desplazándose de una estrategia orientada a la exportación a una estrategia en que la inversión extranjera directa desempeña un papel central.³⁷

Gravereau, por su parte, con base en documentos del Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Japón (MITI), identifica diversos aspectos de las estrategias japonesas, de los cuales quisiéramos destacar dos, por su relación con lo que se ha dicho: el primero es la división del mundo, con fines operativos, en tres o cuatro regiones, cada una dirigida por su propio estado-mayor; y el segundo es establecer las filiales según el criterio de “buen ciudadano” en los países huéspedes.

En otras palabras, se trata ante todo de “internalizar” a las empresas en los países de implantación (convertirlas en *regional insiders*, como apunta Naciones Unidas), lo que podría entenderse como el propósito de no despertar resentimientos hacia la “empresa extranjera japonesa”, sino antes bien aparecer como “uno de los suyos”, por así decirlo, tanto en lo relativo a la producción (al elevar el contenido local) como en la administración de las filiales.

Una particularidad esencial de la nueva estrategia, que constituiría una extensión a Estados Unidos y Europa de lo que las corporaciones japonesas están haciendo de tiempo atrás en Asia, sería la construcción de *redes básicas regionales (regional core networks)* en los espacios europeo y estadounidense.

Sus objetivos centrales serían contrarrestar el proteccionismo de los mercados de Estados Unidos y Europa, garantizar el acceso a és-

³⁶ U. N., *World Investment...*, op. cit., p. 44.

³⁷ *Ibid.*, p. 42.

tos, y aprovechar plenamente las ventajas de cada una de estas regiones para exportar a las demás, incluso a Japón. Adicionalmente, por esta vía las compañías japonesas podrían reducir el superávit de su balanza comercial, objeto de tantas críticas y presiones.

Si la estrategia japonesa tiene éxito, seguramente será emulada por las compañías europeas y estadounidenses. Frente al fortalecimiento de los bloques económicos, el tener la condición de *insider* constituirá una importante ventaja competitiva.

III. ASIA EN EL PANORAMA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. LOS CONTRASTES CON AMÉRICA LATINA

Asia atrae la mayor parte de la inversión extranjera directa que se canaliza al grupo de países en desarrollo. El predominio de la región asiática como receptora de capitales seguramente se conservará, y quizá hasta se incrementará en los próximos años, dado que China sigue una política de apertura externa e India ha flexibilizado sustancialmente su legislación sobre inversiones extranjeras.

Como receptor de inversión destaca en esta región, en primer lugar, Tailandia, que en el periodo 1986-1989 captó el 48% de la inversión extranjera directa en los países de Asia suroriental. Japón destinó a Tailandia dos terceras partes de sus inversiones en la zona y desplazó a Indonesia, que tradicionalmente había sido el principal receptor de capital japonés. Los países asiáticos de reciente industrialización (los NIC asiáticos), canalizaron hacia Tailandia el 56% de sus inversiones en esta región.³⁸

Por su parte, Corea orientó hacia Indonesia dos terceras partes de su inversión en el Sudeste asiático durante la década pasada, sin por ello restar importancia a Tailandia, donde radicó un 27% de la misma. Singapur fue, a su vez, el país asiático que más inversiones directas realizó en la vecina Malasia.

³⁸ *Loc. cit.*

El surgimiento de los NIC asiáticos como inversionistas en el exterior en industrias orientadas a la exportación e intensivas en mano de obra fue, sin duda, el rasgo más original de la evolución reciente del sur y el sudeste de Asia, pues hasta ahora el privilegio de ser exportadores de capital estaba reservado a los países desarrollados. China se ha sumado a los NIC desde mediados de la década pasada, como parte de su esfuerzo para ganar mercados y adquirir tecnología. El cambio operado destaca aún más al tener en cuenta que "Asia fue el origen de aproximadamente 60% de la inversión directa en los países del Sudeste asiático [...]".³⁹

En el club asiático de los exportadores de capital destacan ante todo Taiwán, Hong Kong y Singapur.⁴⁰ Hasta 1989 la República de Corea tuvo una baja participación en las inversiones en el Sudeste asiático, pero ese año duplicó el promedio de las inversiones que había realizado en el periodo 1986-1988, y es de suponer que esta tendencia se mantenga.

Así lo hace pensar el hecho de que las exportaciones coreanas a los mercados de Asia estén creciendo. Si bien el mercado de Estados Unidos tiene para Corea gran importancia, su peso relativo en el total de las exportaciones coreanas está cediendo terreno a los mercados de la región. En 1986 Corea destinó a Estados Unidos el 40% de sus exportaciones, nivel que se redujo al 30% en 1990, cuatro puntos porcentuales por abajo de las ventas de Corea en los mercados asiáticos.⁴¹

Del grupo de países asiáticos de reciente industrialización, el más importante exportador de capital (en todas direcciones y no sólo en Asia) es Taiwán. El 64% de las inversiones extranjeras de Taiwán se localiza en Estados Unidos, Canadá y Europa, particularmente en el sector industrial. En el sudeste de Asia, Taiwán invirtió en el periodo 1986-1988 un total de 4 700 millones de dólares, lo que equivale

³⁹ Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 1991*, Manila, p. 46.

⁴⁰ Taiwán Provincia de China es el nombre con que aparece este país en las publicaciones de Naciones Unidas desde que ingresó a la organización mundial la República Popular China. En lo sucesivo lo denominaremos simplemente Taiwán.

⁴¹ S. W. Bosworth, "The United States...", *op. cit.*, p. 121.

al 45% del total invertido por los NIC en dicha región. Le siguieron en importancia Hong Kong y Singapur.

Por su parte, Corea no sólo ha aumentado sus inversiones en el Sudeste asiático, sino que además ha salido al paso del proteccionismo estadounidense al realizar inversiones precisamente en Estados Unidos, así como en plantas maquiladoras en México, Guatemala y otros países centroamericanos desde donde reexporta al mercado estadounidense.

Los factores que han impulsado a los NIC a invertir en los países desarrollados son, por una parte, el esfuerzo para mantener su competitividad internacional a medida que se reducen o se pierden sus ventajas competitivas iniciales; y por otra parte, la estrategia de reducir los efectos del proteccionismo de los países desarrollados, particularmente de Estados Unidos y la Unión Europea, que constituyen el principal mercado para las exportaciones mundiales de los NIC.

Durante todo un periodo, los NIC participaron en el comercio mundial con productos de industrias intensivas en mano de obra, gracias a sus bajos niveles salariales, la abundancia de mano de obra y tipos de cambio que favorecían la exportación. Este cuadro cambió hace algunos años, con lo que se desvanece su anterior ventaja comparativa estática. Además, las monedas nacionales se han apreciado, han aparecido algunos cuellos de botella en el mercado de trabajo y la calificación de mano de obra se ha elevado, lo cual presiona hacia arriba los costos salariales.

A lo anterior hay que agregar que durante la década pasada Singapur aplicó una política de altos salarios, precisamente para desalentar a las industrias intensivas en mano de obra y orientar la inversión hacia la alta tecnología. Taiwán actuó en el mismo sentido. De esta manera los países asiáticos de reciente industrialización están sacando provecho de su experiencia tecnológica en industrias intensivas en mano de obra, para desarrollar industrias intensivas en tecnología orientadas al comercio exterior.

Por otra parte, en un principio las exportaciones de los países asiáticos de industrialización reciente gozaron del Sistema Generalizado de Preferencias de los países desarrollados. La pérdida de este estatus ha afectado sobre todo las exportaciones de alimentos proce-

sados y de equipo eléctrico. Al invertir en otros países —principalmente, pero no exclusivamente asiáticos—, la inversión extranjera directa persigue diversificar los mercados de exportación, y de paso esquivar las medidas proteccionistas que Estados Unidos y Europa han impuesto a las exportaciones del Asia suroriental.

Finalmente, los países asiáticos de nueva industrialización han promovido sus inversiones en el exterior con el objeto de tener acceso a las tecnologías de las naciones desarrolladas y de mantener su presencia en los mercados de éstas.

El éxito de los NIC como exportadores mundiales ha estado relacionado con su capacidad para adquirir tecnologías genéricas y normas de productos de la OCDE.

Sobre la base de una gran capacidad de seguimiento del flujo internacional de tecnologías y de estrategias sofisticadas de negociación, algunos de estos países iniciaron la ejecución de estrategias ambiciosas para diversificar su importación de tecnologías y para acelerar la absorción de su productividad, mejorando las tecnologías genéricas. Pero tan pronto como los primeros beneficios de tales estrategias se comenzaron a materializar, el acceso a las tecnologías se tornó más restringido.⁴²

El riesgo de que los NIC queden rezagados lo constituyen ahora las políticas altamente restrictivas que siguen los países desarrollados en materia tecnológica, que Dieter Ernst ha calificado de “neomercantilismo de alta tecnología”. Si las tendencias actuales se mantuvieran, sus resultados podrían volverse contra los propios países de la OCDE, por lo que cabe admitir la hipótesis de un segundo escenario en el cual el sistema tecnológico internacional se volvería más accesible para los países en desarrollo, particularmente para los que tienen la masa crítica necesaria de recursos financieros y capacidad tecnológica.

⁴² D. Ernst, “Tecnología y competencia global...”, *op. cit.*, p. 18.

Asia y América Latina: la gran diferencia

La inversión extranjera directa ha desempeñado un papel central en el desarrollo industrial de los países de Asia y América Latina, por lo que cabe preguntarse por qué se ha profundizado la diferencia de la industria instalada en ambas regiones. La respuesta a esa interrogante no sólo está vinculada a la inversión extranjera. Una parte muy importante de la explicación se encuentra también en el papel del Estado y las opciones estratégicas elegidas.

Por lo que toca a la inversión extranjera directa, un primer rasgo distintivo de gran importancia, como se verá, es que la inversión directa en América Latina provino de Estados Unidos, en primer lugar, y también de Europa, en tanto que la inversión directa en Asia se originó sobre todo en Japón. Estados Unidos ha tenido también una presencia significativa en esta región, pero sus inversiones han seguido una estrategia distinta de la que se desarrolló por mucho tiempo en América Latina, sobre lo cual se tratará en los siguientes párrafos.

El origen del capital extranjero adquiere su cabal significado en razón de las diferentes orientaciones estratégicas de las distintas corrientes de inversión. Las transnacionales japonesas concedieron primera prioridad a la competitividad internacional; las estadounidenses al mercado local, en el marco de la política de sustitución de importaciones.

Las primeras reaccionaron ante la pérdida de competitividad de la industria japonesa (por efecto de la revaluación del yen y otros factores), transfiriendo ciertas operaciones a países asiáticos de menor costo laboral. Su propósito fue establecer en esos países la fabricación de partes y componentes para industrias japonesas verticalmente integradas. Las empresas estadounidenses establecieron filiales en América Latina sin una estrategia de integración vertical, sino con la orientación de servir al mercado local. En menor medida se destinaron a procesar las materias primas que insumían dichas empresas.

Por esta razón las filiales se integraron a la economía interna y exportaron al resto del mundo en forma marginal. Lo anterior no implica desconocer que dentro de la relativamente modesta exportación in-

dustrial latinoamericana la cuota imputable a las trasnacionales estadounidenses ha sido importante; más bien significa que las empresas locales mostraron menos interés en los mercados exteriores. El cambio de orientación no tuvo lugar hasta los años ochenta, como se verá más adelante.⁴³

Otra característica diferencial de las trasnacionales japonesas y estadounidenses ha sido que la producción local de partes y componentes para la industria de Japón con frecuencia se ha operado mediante la subcontratación de empresas de los países receptores, o bien mediante la coinversión con empresarios nativos, con la consiguiente transferencia de tecnología y la capacitación que son necesarias para satisfacer los elevados requerimientos de calidad de las trasnacionales japonesas.

Las filiales estadounidenses y europeas fueron de propiedad mayoritaria o total en los sectores estratégicos en que su predominio fue indiscutible (química, maquinaria, equipo de transporte, etc.). Dada su orientación de servir a mercados locales protegidos, a menudo la tecnología transferida había perdido vigencia y no fue renovada para dotarla de competitividad internacional, salvo en algunos casos.

Al desencadenarse la crisis económica de los ochenta, con mayor razón fue muy bajo el nivel de renovación, en tanto que la inversión extranjera directa en el Asia meridional y suroriental, en particular después de 1985, se canalizó hacia industrias de tecnología avanzada y ha permitido consolidar una bien definida presencia en el mercado mundial en diversas industrias dinámicas.

La política japonesa de subcontratar producción con elevados requerimientos de calidad fue favorecida por la estrategia de industrialización de los países del Sudeste asiático. Estos países siguieron al principio la ruta conocida de producir y exportar bienes sencillos, intensivos en mano de obra, para los cuales hubo durante todo un periodo una gran demanda en los países industriales, en presencia de un mercado internacional prácticamente sin barreras.

⁴³ Cf. "Nuevo orden mundial de la inversión extranjera directa y el comercio: el caso de México y América Latina" en este mismo volumen.

Al cambiar el escenario internacional para sus exportaciones iniciales, los países del Sudeste asiático pusieron en práctica una nueva estrategia de industrialización, en la cual tuvieron un papel excepcionalmente importante el Estado y la asociación estratégica entre éste y un sector empresarial.

Con una referencia a este tema se cerrará este capítulo; pero antes, sin embargo, conviene apreciar objetivamente, por sus resultados en la industrialización de Asia y América Latina, el diferente impacto que han tenido las inversiones extranjeras directas en esas regiones, de lo que se pueden obtener valiosas lecciones. Para el caso se analizarán ciertas industrias, incluidas algunas de alta tecnología.

Otra vez la diferencia

Dada la vinculación entre la inversión y el comercio en las operaciones de la empresas transnacionales, las diferencias cualitativas de la inversión japonesa y estadounidense en Asia y América Latina tienen una clara expresión en el sector externo de ambas regiones, más concretamente en la especialización de su comercio internacional.

Hacia fines de los setenta, las exportaciones latinoamericanas de productos industriales constituían el 5% de la exportación industrial mundial, en tanto que para entonces la participación de Asia en el desarrollo era de 3.5%. En abierto contraste, esa participación saltó al 12.7% en 1989, mientras que las exportaciones industriales latinoamericanas cayeron a sólo el 3.5% del total, a pesar de que en términos absolutos la región incrementó considerablemente el valor de su exportación manufacturera.⁴⁴

Un análisis más detallado pone de manifiesto que, como era de esperarse, los espectaculares avances registrados por la región asiática son imputables ante todo a Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwán, a los que están incorporándose con rapidez Malasia y Tailandia.

⁴⁴ ECLAC, *A New International Industrial Order, II (Incorporation or Marginality for Developing Countries?)*, 1992, p. 4.

En este grupo destaca, en particular, el dinamismo de las economías exportadoras de Taiwán y Corea, cuya participación en la exportación mundial de manufacturas pasó en el periodo considerado (1966-1980) de 0.2 a 2.8%, en el primer caso, y de 0.1 a 2.6% en el segundo. En otras palabras, la presencia de Taiwán en la exportación mundial de productos industriales creció 14 veces (para situarse en un nivel de 64 274 millones de dólares, y la de Corea se multiplicó por 26 (hasta alcanzar un valor de 60 182 millones).⁴⁵

En América Latina fueron Brasil y México los que aportaron la contribución principal a la economía exportadora de la región, aunque con un dinamismo mucho menos espectacular que el mencionado anteriormente. La participación de Brasil en la exportación mundial de manufacturas aumentó de 0.9 a 1.2% y la de México se incrementó de 0.4 a 0.7% (las exportaciones brasileñas en 1989 alcanzaron un valor de 28 797 millones de dólares y 16 665 millones las exportaciones de México).

Argentina, que en 1966 aportaba un porcentaje de participación similar al de México en 1989, redujo su coeficiente en un poco más del 50% (pasando del 0.7 al 0.3% de la participación en el total mundial). Chile perdió también posiciones al bajar su coeficiente de participación del 0.5 al 0.2 por ciento.

Más elocuente quizá para apreciar las diferencias de comportamiento industrial-exportador entre Asia y América Latina resulta ser su desigual participación en las exportaciones de productos tecnológicamente avanzados, tales como las industrias de maquinaria eléctrica y equipos electrónicos, la de maquinaria no eléctrica y la de equipo de transporte.

En cuanto a la primera (que genéricamente se define como industria de equipos eléctricos), Asia pasó de una exportación cercana a los 127 millones de dólares (1.6% de la exportación mundial en este rubro) a un total aproximado de 52 000 millones en 1989 (equivalente al 20% del total mundial). De nuevo fueron los seis países enumerados anteriormente los exportadores principales, con una concentración menor en solamente dos países (Taiwán y Corea).

⁴⁵ *Loc. cit.*

Las exportaciones de estos dos países totalizaron 12 000 y 13 000 millones de dólares en 1989, respectivamente, pero Singapur registró exportaciones de equipos eléctricos por un valor de casi 11 000 millones de dólares y Malasia por un total aproximado de 7 000 millones. Los otros dos países del grupo (Hong Kong y Tailandia) realizaron exportaciones de equipo eléctrico por un valor aproximado de 4 500 millones en el primer caso y cerca de 2 000 millones en el segundo.⁴⁶

Las ventas externas de América Latina en esta industria se estancaron desde 1977, con excepción de Brasil, que en 1989 exportó por un valor ligeramente superior a los 1 000 millones de dólares, y de México, que en el mismo año sobrepasó los 700 millones. (En 1986 las ventas en el mercado mundial ascendieron a unos 2 000 millones, pero este valor es totalmente atípico en el periodo 1986-1989.)

Las exportaciones de maquinaria no eléctrica de Asia y América Latina ofrecen un cuadro similar al anterior. Asia exporta ocho veces más que América Latina (32 000 millones de dólares frente a 4 000 millones, en cifras redondas, respectivamente, en 1989). En esta rama Taiwán y Singapur se encuentran a la cabeza del grupo asiático (con más de 9 500 millones cada uno), en tanto que Corea exportó unos 5 000 millones y Hong Kong casi 3 000 millones.

El cuadro latinoamericano cambió poco después de 1989, con una exportación valuada en unos 2 000 millones de dólares. México fue el exportador latinoamericano que evolucionó en el periodo más dinámico, hasta alcanzar en 1989 una exportación de maquinaria no eléctrica por 1 300 millones de dólares, aproximadamente.

Por lo que se refiere a la industria de equipo de transporte, Asia duplica las exportaciones latinoamericanas (en cifras redondas, 16 000 millones de dólares, en comparación con 8 000 millones). En América Latina, Brasil y México exportaron cada uno 7 200 millones de dólares, pero también en este caso México es el país que ha mostrado mayor dinamismo.

⁴⁶ *Ibid.*, cuadro 2. La información relativa a las otras dos industrias se tomó de los cuadros 3 y 4.

El vuelo de los ánsares

El surgimiento del bloque asiático se podría ver como el resultado de sucesivas ondas de inversión extranjera directa y de transformación productiva, en lo que se conoce ahora como el modelo o sistema de los "ánsares en vuelo", con lo que se quiere indicar la semejanza que guarda este modelo con la formación que tienen estas aves en su peregrinaje, de las cuales cada grupo tiene un líder a la cabeza.

El vuelo de los países "ansáricos" se ha traducido en una forma de avance según la cual el país líder crea sucesivamente nuevas ventajas competitivas mediante productos de mayor contenido tecnológico, pero en vez de aplicar políticas proteccionistas para preservar las posiciones de las industrias que han perdido competitividad, le pasa la estafeta a un segundo grupo de países. Para el caso, Japón es el país líder en la región, luego del cual viene el grupo de países de industrialización reciente (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán), al cual sigue otro grupo integrado por los países de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático.

Al pasar la industria de Japón a etapas tecnológicamente más avanzadas, los países de industrialización reciente han llenado los espacios de competitividad que Japón va perdiendo, para lo cual entran en juego tanto las políticas del Estado como la transferencia de capitales y, sobre todo, de tecnología japonesa. El mismo proceso siguen los países de la ASEAN.

En resumen, la tendencia actual de los países a ir poniéndose a la par con fases técnico-industriales más complejas probablemente haga que dentro de algunos años las economías asiáticas de industrialización reciente ocupen el lugar de Japón en diversas industrias del sector de la maquinaria y la electrónica, y que Malasia, Tailandia y China lleguen a la posición que dejen las economías de industrialización reciente.⁴⁷

El paso acelerado a la creación de ventajas competitivas, de unos países tras otros, se ha operado en la región gracias a que en todos ellos

⁴⁷ Dae Won Choi, "La Cuenca del Pacífico y América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 49, 1993, p. 33.

ha tenido y tiene lugar el proceso conocido como "resistematización técnico-industrial", que se apoya en el uso intensivo de la microelectrónica e incorpora el conocimiento como insumo primordial.

Gracias a esta transformación productiva ha cambiado la composición de las exportaciones de los países de industrialización reciente y de la ASEAN, al aumentar la participación de las industrias intensivas en tecnología y capital humano. Las industrias intensivas en recursos materiales y en mano de obra no calificada están en retirada.

La creación de ventajas competitivas y los cambios estructurales del comercio exterior tienen una estrecha relación con sucesivas ondas de inversión extranjera directa en el Sudeste asiático. Las primeras oleadas provinieron de Japón; en años recientes las ondas de inversión directa se han originado no sólo en Japón sino igualmente en los países de industrialización reciente, a lo cual ya se hizo referencia con anterioridad.

Todo lo anterior ha conformado un mapa económico del Asia-Pacífico que, según Dae Won Choi, tiene tres ejes relevantes: Japón, las economías de industrialización reciente y la ASEAN. Esta última ha tenido un crecimiento económico tan acelerado que ya superó al de los países asiáticos de reciente industrialización. Su influencia se está traduciendo en un nuevo grupo que podría tener su liderazgo, en el cual se incluyen Viet Nam, Cambodia y Myanmar.⁴⁸

Algunas tendencias y perspectivas

A diferencia de los años del despegue durante los setenta, el marco de regulaciones de la inversión extranjera directa ha seguido, desde la siguiente década, un proceso de liberalización; ahora dicho marco es menos restrictivo y más permisivo. Incluso se permiten inversiones extranjeras directas en industrias previamente cerradas.

Las tendencias de la inversión extranjera directa en los países asiáticos pone de manifiesto la importancia de ciertos factores, como son: un alto crecimiento económico, el potencial del mercado interno, el crecimiento del comercio exterior, la dotación de una infraes-

⁴⁸ Anteriormente este país se denominaba Birmania.

estructura adecuada, la calidad del capital humano y la dotación de recursos naturales. Estos últimos motivaron el ingreso de inversiones directas en las primeras etapas, lo mismo que el bajo nivel de los salarios, para en seguida pasar a la inversión en industrias modernas de alta tecnología. En esto han tenido un papel destacado las políticas seguidas por el Estado.

A juicio de Dae Won Choi, el epicentro de la globalización del sistema económico capitalista se encuentra en la región pacífico-asiática. A lo anterior agrega que el surgimiento de una nueva división "global" del trabajo, más compleja y basada en una creciente horizontalización, explica que los motivos de la IED no se basan en las ventajas comparativas, sino en nuevas cadenas de valor agregado, en que las estrategias globales de las empresas desempeñan un papel muy importante.

Asimismo, las tendencias del flujo de inversiones extranjeras directas en la región pacífico-asiática ponen de manifiesto que en la actual etapa de la globalización —en que adquieren tanta importancia el desarrollo tecnológico y empresarial, la creación dinámica de encadenamientos económicos y nuevas técnicas de administración— la inversión extranjera directa ya no sólo proviene de las naciones desarrolladas sino, también, de los países en desarrollo.

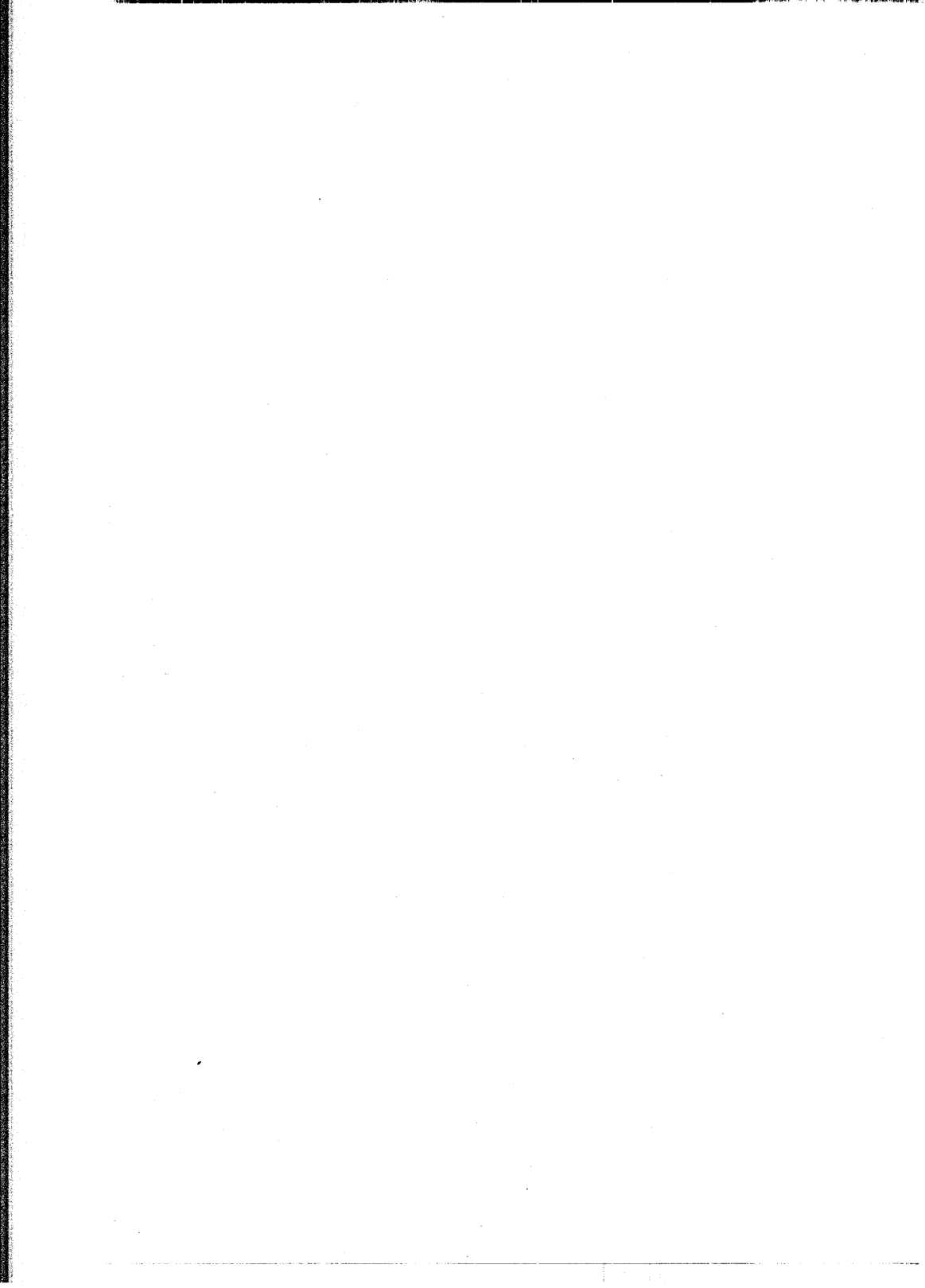
La experiencia asiática pone de manifiesto que los países de industrialización reciente en la región, los de la ASEAN y China, no sólo son receptores sino también emisores de inversión directa, lo que se ha reflejado en varios aspectos, entre otros, la ampliación sostenida de las exportaciones intrarregionales, que entre 1986 y 1990 pasaron del 34 al 45% de la exportación total en la región pacífico-asiática.

Asimismo, una manifestación del fenómeno indicado es el desplazamiento de las inversiones de países desarrollados en los países de la ASEAN, en Asia oriental y en islas del Pacífico, en favor de una participación relativa mayor de la inversión directa de los países asiáticos de industrialización reciente. En China la participación de la inversión extranjera directa proveniente de países en desarrollo pasó del 42% en 1982 al 65% en 1987.

Finalmente, una tendencia que se seguirá manifestando con fuerza en los próximos años es que las inversiones de Corea, Hong Kong,

Singapur y Taiwán en otros países de Asia seguirán mostrando una curva ascendente. Al mismo tiempo, este grupo de países continúa fortaleciendo sus posiciones en Estados Unidos y Europa, con éxito creciente de competitividad frente a las firmas locales, e incluso frente a las japonesas.⁴⁹

⁴⁹ Cf. Dae Won Choi, *op. cit.*



LA INTEGRACIÓN DE BLOQUES REGIONALES EN LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Arturo Guillén R.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es presentar las principales tendencias que operan en la actualidad en las relaciones económicas internacionales hacia la conformación de grandes bloques económicos regionales. El trabajo se centra, principalmente, en el análisis de los flujos comerciales, aunque se incluyen algunas observaciones sobre los flujos de capital, ya que sin su consideración sería imposible comprender la dinámica de la economía mundial.

El mundo ha experimentado profundas transformaciones durante los últimos 20 años. El socialismo real en la Unión Soviética y en Europa oriental se derrumbó ante el peso de sus contradicciones. Los países capitalistas industrializados, después del respiro momentáneo y en buena medida artificial que produjeron las políticas de corte neoliberal, continúan en crisis. Desde finales de 1990 se encuentran en recesión en un marco general de incertidumbre, sin perspectivas claras de crecimiento sostenido en el mediano plazo. Los países del Tercer Mundo, extenuados por la crisis de la deuda externa de los ochenta y por la política de ajuste que le siguió, abandonaron sus viejas estrategias de desarrollo defensivas y proteccionistas y abrazaron la causa del neoliberalismo abriendo sus economías al exterior.

El mundo avanza en forma acelerada hacia la globalización económica, pero lo hace en forma desordenada y sin proyectos claros de reforma de la institucionalidad política y económica internacional, heredada de la posguerra y del mundo bipolar.

En este texto sostengo la idea, compartida por otros autores y grupos de trabajo, de que el proceso de globalización es irreversible, porque tiene bases objetivas que descansan en el acelerado desarrollo científico y tecnológico, en particular de los medios de comunicación y transporte, lo que facilita la operación mundial de las corporaciones.

La globalización avanza impulsada por las fracciones más poderosas del capital de los países desarrollados y del Tercer Mundo, así como por los grupos gobernantes de esos países y de los países ex socialistas. Sin embargo, no se presenta de manera lineal, sino en el marco de grandes obstáculos y contratendencias que operan en dirección contraria.

Es necesario entender el verdadero alcance y significado del concepto de globalización, pues en cierta literatura se da por hecho que la economía se ha globalizado y opera en una escala mundial. La realidad es muy diferente. Si bien el capitalismo siempre ha tenido una vocación mundial, la base de operación de las empresas también ha sido nacional. Esto resulta válido para las actuales corporaciones transnacionales, las cuales están presentes en muchas naciones; la propiedad del capital sigue perteneciendo a sus países de origen y las ventajas competitivas se gestan y difunden desde las matrices.

El principal freno a la globalización y a la constitución de un orden económico mundial lo constituye el hecho de que subsisten sistemas productivos nacionales. Mientras sea así y no se configuren auténticos sistemas productivos mundiales, la globalización seguirá siendo un proyecto, una meta o una tendencia.

Por ello, el proceso de globalización avanza en el marco de grandes obstáculos, de tendencias que operan en una dirección contraria. En forma paralela a los factores que impulsan la mundialización de la economía, están presentes contratendencias que intensifican el proteccionismo, la cerrazón de las economías y aun la fragmentación de los Estados nacionales.

El choque de las fuerzas contradictorias hacia la apertura de los sistemas productivos, por un lado, y hacia su cerrazón, por el otro, provoca que la tendencia dominante en los años noventa sea la integración de grandes bloques regionales. En la actualidad se perfilan tres:

- El bloque americano, integrado por Estados Unidos, México y Canadá, liderado por el primero de esos países y con la perspectiva de incorporar a otras naciones de América Latina.

- El bloque europeo, liderado por Alemania e integrado por los países de la actual Comunidad Económica Europea, el cual se ampliaría con los de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y que eventualmente incorporaría a los países ex socialistas de Europa oriental y a la antigua Unión Soviética.

- El bloque asiático, encabezado por Japón y que abarca los llamados "cuatro tigres" (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur), a los demás países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas), pero cuya esfera de influencia podría extenderse a Australia y Nueva Zelanda, tradicionalmente socios comerciales de Gran Bretaña así como de China.

Como se trata de demostrar más adelante, la liberación de flujos comerciales cobra importancia en el seno de cada bloque, pero en detrimento de los otros y del resto del mundo. La mayor competitividad y las economías de escala conseguidas dentro de cada bloque no implican la creación de mayor comercio y producción en escala mundial, sino más bien la desviación del comercio y la producción que se realiza con y en otros países, hacia el interior del bloque.

Nos obstante, los bloques no implican la creación de "sistemas productivos regionales", sino la articulación y, en ciertos casos, la subordinación de sistemas productivos nacionales a la lógica de los de los países líderes (Estados Unidos, Alemania y Japón).

Nadie podría, con un mínimo de certeza, aventurar una opinión sobre el curso futuro de los bloques regionales, ni predecir si las fuerzas que impulsan la globalización se impondrán a las contratendencias que favorecen el aislamiento de los sistemas productivos nacionales y la protección frente al exterior.

Lo que sí resulta claro es que durante los años ochenta se registró un vuelco de las tendencias de los decenios anteriores "en favor de los acuerdos regionales y en detrimento de las negociaciones en escala mundial".¹

Es deseable que los bloques no se conviertan en fortalezas que excluyan la relación con los otros bloques y el resto del mundo. A los países líderes de cada uno de ellos (Estados Unidos, Japón y Alemania), así como a otros países europeos y del Sudeste asiático que tienen importantes mercados, comerciales y de inversión, en zonas distintas a las de su propia región, les interesa que los bloques no sean excluyentes y que representen una etapa hacia el establecimiento de reglas multilaterales.

Asimismo, es indispensable que la globalización desemboque en la integración de un verdadero orden económico mundial, que no signifique solamente el predominio de las empresas transnacionales y de las grandes potencias económicas, sino que logre incorporar al vasto conjunto de países en vías de desarrollo actualmente marginados de las corrientes comerciales y de capital. Si el nuevo orden mundial no logra atenuar las diferencias entre el Norte y el Sur, el fin de la confrontación Este-Oeste no dará lugar a un futuro de paz, sino a crecientes conflictos regionales en la periferia.

Dos factores principales dificultan la conformación de un nuevo orden mundial: la complejidad de la crisis económica y la carencia de un liderazgo efectivo en la economía mundial, semejante al ejercido por Estados Unidos durante la segunda posguerra.

La continuación de la crisis y el desarrollo de tendencias deflacionarias en las principales economías a principios de los años noventa favorecen las tendencias proteccionistas. El deterioro de la hegemonía estadounidense agudiza las rivalidades con las potencias emergentes y traba los avances hacia el multilateralismo y la globalización, como lo demostró la tardanza para aprobar la Ronda de Uruguay del GATT.

¹ Paul Krugman, "L'Émergence des zones regionales de libreéchange: justifications économiques et politiques", en *Problèmes Économiques*, núm. 2 289, París, septiembre de 1992, p. 18.

La definición de una nueva hegemonía se dificulta extraordinariamente, porque si bien es cierto que Estados Unidos ha perdido el liderazgo económico —sobre todo en el sector industrial—, conserva su supremacía militar, lo que le permite determinar todavía, en medio de crecientes dificultades y a veces hasta a regañadientes, el curso de la política mundial.

Este texto está organizado en cuatro apartados. En el apartado dos se presentan algunas ideas sobre la discusión teórica acerca del significado de los procesos de globalización y regionalización de la economía mundial.

En el apartado tres se presentan las tendencias principales de los flujos comerciales de los países que integran los posibles bloques regionales. Los datos recabados demuestran que el reforzamiento del comercio "intrabloque" tiene raíces históricas y se ha agudizado durante los últimos 20 años (1970-1990), periodo que cubre el análisis. Con fines metodológicos, los datos estadísticos sobre los bloques se circunscriben a Estados Unidos, Canadá y México, en el caso americano; a los países de la Comunidad Económica Europea (CEE), en el caso del Viejo Continente; y a los países de la ASEAN más Australia, en el caso asiático.

En el apartado cuatro se presentan algunas ideas sobre las perspectivas, en el marco de la crisis, de los principales procesos de integración económica (integración económica y monetaria europea, Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos y Canadá) y de los proyectos de liberalización económica en el marco del GATT.

2. POSICIONES DOMINANTES SOBRE LA CONFORMACIÓN DE BLOQUES REGIONALES

La integración de la economía mundial en bloques es una cuestión generalmente reconocida por los pensadores de la economía internacional, independientemente de su filiación teórica. Jagdish Bhagwati, uno de los propulsores más connotados del liberalismo económico, es enemigo de los proyectos regionales de integración económica del tipo del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y

México, porque quebrantan el orden multilateral establecido por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). No obstante, reconoce que "la amenaza del proteccionismo ha resurgido de nuevo"² y que existen fuerzas contrapuestas a la globalización económica mundial. A pesar de ello, considera que las fuerzas proteccionistas serán controladas y que prevalecerán las tendencias a la globalización y la interdependencia. En su opinión:

[...] el tablero de juego no está dispuesto a favor del proteccionismo. Contrariamente a lo que las dificultades actuales sugieren, existen nuevos intereses y fuerzas de importancia, derivados especialmente de la creciente globalización e interdependencia de la economía mundial, que ofrecen motivos para un cauto optimismo. Asimismo, existen nuevas ideas en la teoría de la política comercial, como resultado, principalmente, de los nuevos desarrollos en la teoría de la economía política, que consolidan la fuerza ideológica del antiproteccionismo.³

Algunos autores, R. Dornbusch entre ellos, no ven ninguna contradicción entre la integración de bloques regionales y el proceso de la globalización económica. Los acuerdos regionales serían solamente una etapa, un puente hacia la mundialización de la economía y un comercio más libre regido por reglas multilaterales.

De la misma manera, los estadounidenses Albert Fishlow y Stephan Haggard consideran la formación de bloques regionales como un proceso hacia la mundialización de la economía. Rechazan los temores de que los bloques se puedan convertir en "fortalezas" que traben la liberalización y apertura de las economías.

Este texto [señalan] pone en duda las afirmaciones de que la economía mundial se está fragmentando en bloques económicos rivales. Al establecer la distinción entre comercio real y flujos de inversión y los pasos hacia la cooperación regional, el análisis muestra que Estados Unidos sigue siendo un jugador global. Con un comercio y una estructura de inversión diversificada, Estados Unidos es, en efecto, un miembro de varias regiones al mismo tiempo [...].

² Jagdish Bhagwati, *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 16.

³ *Ibid.*

La preocupación acerca de la emergencia de un "bloque del yen" esteasiático es también infundada. El estudio encuentra que el comercio interregional entre Estados Unidos y Asia, y entre ésta con Norteamérica y Europa, está creciendo tan rápidamente como el comercio intrarregional. La dependencia continuada de los países del Este y del Sudeste asiático hacia los mercados americanos excluye la posibilidad de una zona esteasiática exclusiva. Si algún bloque regional está emergiendo, es uno de toda la zona del Pacífico, que abarca tanto a Asia como a Norteamérica.⁴

Otros autores, en cambio, advierten que existen contradicciones entre globalización y regionalización, aunque consideran esta última como un paso necesario en la dirección de la liberalización. Paul Krugman, asesor del gobierno de Clinton, considera que el multilateralismo es la alternativa ideal para la creación de un nuevo orden económico mundial. Sin embargo, en virtud del fracaso de la Ronda de Uruguay, una buena solución práctica es el impulso de zonas de libre comercio en regiones con nexos comerciales fuertes, como es el caso de Europa y América del Norte.

En su opinión, es valedera la tesis de Viner, Bhagwati y otros en el sentido de que los "acuerdos regionales debilitan el sistema multilateral y de que las ganancias intrarregionales son más que borradas por las pérdidas en los intercambios regionales".⁵ La situación, sin embargo, es un tanto diferente en el caso de espacios económicos "naturales" con amplias relaciones económicas establecidas históricamente.

Si una parte desproporcionada del comercio mundial se realiza en el seno de agrupamientos regionales, aun sin existir acuerdos comerciales preferenciales, es valedero que las ganancias que se derivan de la aparición de nuevos intercambios en el seno de los bloques rebasarán las pérdidas posibles provenientes de una distorsión de los intercambios exteriores [...].

El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá es casi seguramente una cosa buena, no solamente porque los dos países se entien-

⁴ Albert Fishlow y Stephan Haggard, *The United States and the Regionalization of the World Economy*, París, OCDE, 1992, pp. 7-8.

⁵ Paul Krugman, *op. cit.*, p. 21.

den, sino porque es evidente que junto con México, estos países constituyen un agrupamiento natural. Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur o Israel, para tomar ejemplos de acuerdos ya sugeridos entre países no vecinos, no tendría las mismas virtudes.⁶

De aquí se desprende que países como México —cuya integración económica con Estados Unidos arranca desde finales del siglo XIX—, si negocian en forma adecuada se beneficiarían de su integración al bloque norteamericano, mientras que el resto de los países latinoamericanos saldrían perjudicados, al menos en el mismo plazo.

Louis Emmerij, presidente del Centro de Desarrollo de la OCDE, plantea que la globalización y la regionalización operan como fuerzas paralelas, pero también se pueden contraponer, ya que la formación de bloques regionales puede asumir formas ofensivas que impulsen la globalización, o formas defensivas que impliquen la protección artificial de actividades económicas ineficientes.⁷

El Centro de Estudios Prospectivos e Informaciones Internacionales de París (CEPII), en el que participa el conocido economista Michel Aglietta, afirma que los bloques son la expresión del nivel real alcanzado por el proceso de internacionalización.

⁶ *Ibid.*, p. 22.

⁷ “La aceleración del cambio tecnológico y la desregulación fortalecen la globalización. En parte esto obedece a la importancia de las nuevas tecnologías de información y comunicación que permiten la operación de los mercados financieros *offshore*, el manejo de la actividad corporativa global y la internacionalización de la producción [...] Al mismo tiempo, observamos una tendencia hacia la formación de bloques económicos regionales. Mientras la regionalización puede representar una etapa hacia una integración económica global completa —más avanzada que la seguida por un país aislado—, puede también conducir a barreras económicas crecientes hasta el grado de que países y firmas recurran al regionalismo como una defensa frente a sus competidores de fuera. Hay entonces dos tipos de regionalización: uno es ofensivo, en el sentido de que es una etapa hacia la globalización. [En este caso] los países conjuntan sus políticas económicas y tecnológicas —aunque esto puede ser a través de barreras proteccionistas temporales—, con el fin de hacer sus economías más robustas, con vistas a conquistar los mercados globales [...] El otro es defensivo y resulta muy frecuentemente de mantener vivas artificialmente industrias y actividades económicas rezagadas.” Louis Emmerij, *International Economic Relations and Development Aid*, p. 7.

La tendencia general de los intercambios internacionales se inscribe en la emergencia de un mundo formado por tres grandes espacios económicos, cada uno con un polo dinámico que estructura el conjunto de intercambios de la región. Sin duda que ésta no es la visión del mundo que tuvieron los fundadores del GATT y del FMI. Pero es la que resulta de las fuerzas objetivas, que el largo periodo de problemas económicos y políticos ha revelado después de veinte años. El mundo no dispone todavía de instituciones universales dotadas de poderes regulatorios suficientes para dominar la evolución ordenada hacia una mundialización sin fronteras. La integración regional es la forma de proceso compatible con la etapa histórica, en la que el nacionalismo no puede ser rebasado más que por la asociación de naciones en conjuntos regionales, donde aquéllas pueden expresar directamente sus intereses.⁸

De las tesis expuestas arriba se desprende que la tendencia a la globalización de la economía es irreversible pues descansa en fuerzas objetivas, como son la revolución científico-técnica y el grado de internacionalización alcanzado por las empresas y bancos multinacionales, así como por los grupos empresariales más pujantes de los países desarrollados y de los países de reciente industrialización. Estas fuerzas reclaman un espacio internacional abierto, por lo que son favorables a la liberalización de la economía mundial, de preferencia sobre bases multilaterales. La globalización y liberalización se convertirían, de acuerdo con el enfoque liberal, en uno de los principales motores de la expansión económica y de la solución de la actual crisis.

Sin embargo, en virtud de la creciente competencia nacional e internacional y de la existencia de un entorno económico incierto marcado por la recesión y la presencia de fuerzas contraccionistas de larga duración, las tentativas de liberalización resultan frenadas y obstaculizadas.

No se debe dejar de lado el hecho de que, si bien la internacionalización ha alcanzado un nivel desconocido hasta ahora, las economías y los capitales siguen teniendo una base nacional. Tampoco

⁸ CEPIL, *Économie mondiale 1990-2000: l'imperatif de croissance*, París, 1992, p. 498.

existen las instituciones y los mecanismos internacionales necesarios para el funcionamiento de una "economía mundializada". Es por ello que los sectores o ramas con dificultades estructurales, o aquellos que dependen en forma predominante de los mercados internos, hacen valer sus intereses y logran imponer medidas proteccionistas.

La ausencia de una potencia que ejerza su hegemonía, del mismo modo en que lo lograron en otro momento Gran Bretaña y Estados Unidos, dificulta enormemente la tarea de definir un nuevo orden económico internacional basado en la globalización.

Como resultado de la acción de esas fuerzas contrapuestas, la internacionalización de la economía avanza no en la dirección de una economía mundial, sino de un mundo integrado en tres grandes bloques regionales y una vasta periferia marginal.

La integración de los bloques no responde exclusivamente a la voluntad política de los gobiernos, sino que es el resultado —como trataremos de demostrar en el apartado siguiente— de procesos de "integración silenciosa" en "espacios naturales" tejidos a lo largo de décadas. Como los países líderes son, para usar los términos de Fishlow y Haggard, "jugadores globales", es factible esperar que, no obstante la existencia de fuerzas centrípetas, los bloques no se constituyan en bloques económicos cerrados ni excluyan avances en la dirección de arreglos multilaterales.

3. TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL "INTRABLOQUE" EN EL PERIODO 1970-1990

Aspectos generales

El comercio exterior, asociado a la liberalización comercial que se impulsó desde la posguerra en el marco del GATT, fue uno de los principales motores del largo periodo de auge económico registrado en 1945-1970.

Durante los años setenta —que coinciden con la primera fase de la crisis del modo de regulación, dentro de la cual se ubica la profunda

recesión de 1974-1975—, el comercio internacional creció a una tasa promedio anual visiblemente más baja que la de los dos decenios previos, pero superior a la registrada por la producción mundial (véase la gráfica 1).

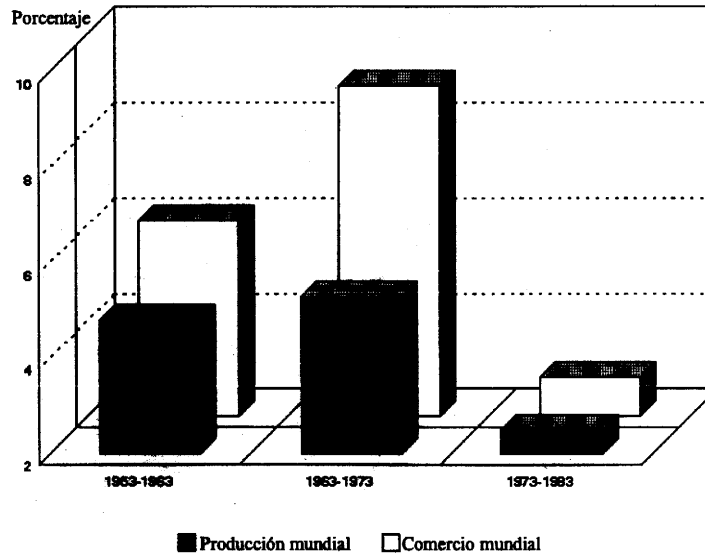
Incluso en la década de los ochenta, cuando se comienzan a manifestar ciertos síntomas deflacionistas (contracción radical de los créditos externos a los países en vías de desarrollo, desplome de los precios de las materias primas, reforzamiento del proteccionismo, entre otros), el valor del comercio de mercancías, en vez de perder fuerza, creció a una tasa promedio superior a la de la década anterior (4.9%). Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 2, el comercio internacional en los ochenta muestra un comportamiento muy inestable, pues mientras que el primer lustro, asociado con la recesión 1980-1982, registró una contracción promedio anual de 1.5%, en el segundo se reactiva y alcanza un crecimiento promedio anual de 12.6 por ciento.

Durante los años noventa, el comercio mundial se estancó en concordancia con la recesión y la manifestación de síntomas más claros de deflación en los países desarrollados.

Los datos utilizados en la presente investigación muestran una tendencia marcada a la concentración del comercio mundial en el seno de los tres grandes bloques regionales en proceso de integración. Durante el periodo 1970-1990, que abarca, *grosso modo*, la crisis del modo de regulación iniciada a finales de los años sesenta, así sucedió. Para los fines del análisis estadístico, se consideró, como bloque americano, exclusivamente a Estados Unidos, Canadá y México; como bloque europeo, a los doce países de la CEE; y como bloque asiático, a Japón, los demás países de la ASEAN y Australia, país que en los últimos años incrementó sus lazos económicos con Oriente.

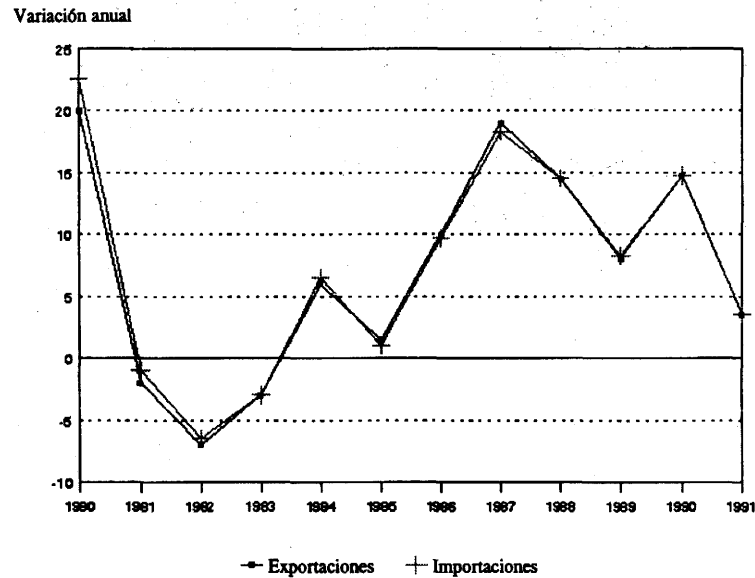
Los integrantes de los bloques donde se ubican los países desarrollados de la OCDE, siempre han absorbido una alta proporción del comercio mundial. En 1970 las exportaciones totales de los países de los bloques fueron de 209.6 miles de millones de dólares, lo que representaba el 72% de las exportaciones mundiales (290.5 miles de millones de dólares). El valor del comercio intrabloque (es decir, el

GRÁFICA 1
COMERCIO Y PRODUCCIÓN MUNDIALES.
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL



FUENTE: Jagdish Bhagwati, *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, Serie Alianza Universidad, núm. 687, 1988.

GRÁFICA 2
VALOR DEL COMERCIO MUNDIAL Y SU VARIACIÓN ANUAL
(Miles de millones de dólares)



FUENTE: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

efectuado entre los países de cada bloque) fue de 149.1 miles de millones, es decir, el 71.2% del comercio total de esos países y el 51% del comercio mundial; en ese año, el 28.8% de su comercio se efectuaba con el resto del mundo.

En 1989 el peso relativo de los bloques en el comercio mundial había aumentado de manera importante. Las exportaciones totales de los países de los bloques fueron de 2 239.6 miles de millones de dólares, lo que representó el 77% de las exportaciones mundiales, un incremento de cinco puntos porcentuales en su participación respecto a 1970. El comercio intrabloque ascendió a 1.749 miles de millones de dólares, lo que significaba el 78.1% de su comercio total, con un incremento de casi siete puntos porcentuales en el periodo analizado. El peso relativo de las exportaciones intrabloque en las exportaciones mundiales aumentó al 60%. El comercio con países externos a sus regiones se redujo al 21.9% del total.

Los datos anteriores confirman que durante la etapa de crisis estructural en 1970-1989, e independientemente de la existencia o no de acuerdos formales de integración económica, el comercio internacional se concentró en "espacios económicos naturales", en detrimento del comercio global. Dicha tendencia está presente en el caso de los tres bloques emergentes: americano, europeo y asiático (véase el cuadro 1).

Bloque americano

Las relaciones económicas de México y Canadá con Estados Unidos no son nuevas. La integración subordinada de sus sistemas productivos y de sus correspondientes flujos comerciales y financieros es un proceso que tiene raíces históricas. En el caso mexicano arranca desde la consolidación del Estado nacional durante la Reforma.

En 1989 el comercio conjunto de los tres países de América del Norte alcanzó 1 125 millones de dólares.

En el transcurso de dos décadas los tres países incrementaron en forma notable el grado de apertura de sus economías, entendidas éstas como la proporción del comercio global respecto al PIB. En el caso de Estados Unidos y de México, este índice pasó de 8.2 y 11.4%,

respectivamente, en 1970, a 16.5 y 22.4% en 1989. En el caso de Canadá el cambio fue aún más significativo, pues en el mismo periodo su comercio externo se incrementó diez veces y su grado de apertura se elevó del 11.7 al 46.4%, nivel semejante al promedio de la Comunidad Económica Europea.

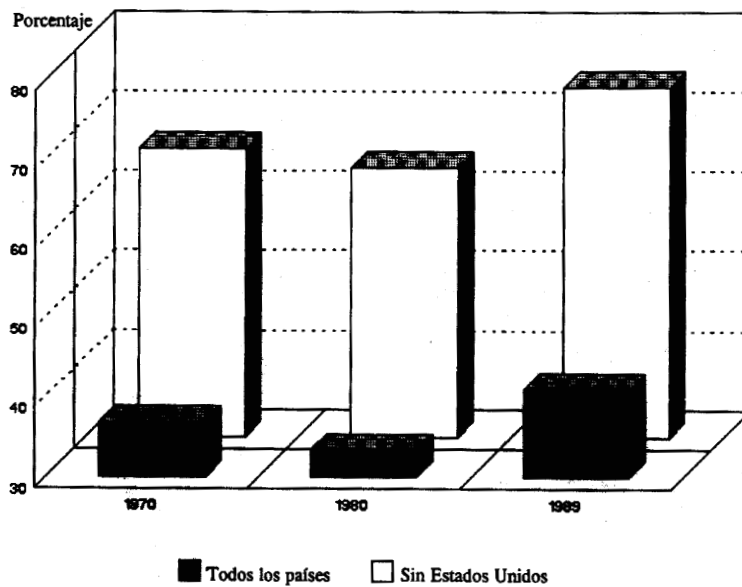
Los datos obtenidos para el periodo 1970-1989 muestran un avance del comercio intrarregional en el norte de América. Como se puede observar en el cuadro 1 y en la gráfica 3, el comercio dentro de la zona norteamericana se incrementó, al pasar del 36.8% en 1970 al 41% en 1989. En 1980 se registró un ligero retroceso en el comercio intrabloque, atribuible, entre otros factores, a la política canadiense de esos años tendiente a diversificar sus relaciones económicas con el exterior, y al intento de México, durante el auge petrolero, de diversificar a los compradores de crudo en un momento en que las exportaciones de petróleo eran el rubro principal.

CUADRO 1
EXPORTACIONES INTRABLOQUE
(Miles de millones de dólares)

	1970		1980		1989	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Bloque americano						
Todos los países	22.3	36.8	98.8	33.4	204.2	41.0
Sin Estados Unidos	11.5	66.3	50.1	63.9	101.5	74.0
2. Bloque europeo						
Todos los países	61.8	53.8	382.3	55.6	672.2	59.6
Sin Alemania	44.7	54.6	284.7	57.4	484.2	61.5
3. Bloque asiático						
Todos los países	9.7	29.7	83.6	32.7	230.7	37.6
Sin Japón	5.3	38.9	52.1	41.3	159.3	47.1

FUENTE: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números, Nueva York; FMI, *Directions of Trade Statistics Yearbook, 1991*, Washington.

GRÁFICA 3
EXPORTACIONES INTRABLOQUE. BLOQUE AMERICANO
(Porcentaje de las exportaciones totales)



FUENTE: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1970, 1980, 1981, 1989, Nueva York; FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1991, Washington.

Si se excluyen las exportaciones estadounidenses del comercio regional total, la tendencia a la concentración se agudiza. El comercio intrabloque pasaría del 66.3% en 1970 al 74.0% en 1989, un incremento de casi ocho puntos porcentuales en veinte años. Dicho proceso ilustra, desde otra perspectiva, la creciente integración de los sistemas productivos de México y Canadá al de Estados Unidos, proceso que antecede a los acuerdos formales de libre comercio.

Un análisis más detallado del comercio de la zona norteamericana (véase el cuadro 2) pone de relieve diversos aspectos de interés dignos de ser tomados en consideración en la perspectiva del FLC entre los tres países de la zona. Entre ellos destacan los siguientes:

1] El alto grado de participación de Estados Unidos en el comercio exterior de México y Canadá. En 1989 ese país absorbía el 74.1% de las exportaciones canadienses y el 70% de las mexicanas.

2] La gran importancia de Canadá como socio comercial de Estados Unidos. Se trata del principal cliente de las exportaciones y el segundo, después de Japón, de las importaciones. Canadá, como se dijo arriba, remitía en 1989 el 71% de sus exportaciones a Estados Unidos, mientras que este último dirigía a Canadá el 21.6 por ciento.

Cabe destacar que Estados Unidos, como líder todavía de la economía mundial, mantiene una amplia diversificación en su comercio exterior. Dentro de sus exportaciones destacan Europa occidental (25.9% del total), Japón (11.7%) y otros países asiáticos (15.7%); la participación de América Latina en sus exportaciones disminuyó en el periodo de la crisis, al pasar de 15.2% en 1970 a 13.7% en 1988.

Dentro de las importaciones norteamericanas, el 23.3% proviene de Europa occidental; el 21.5% de Japón, cuya participación aumentó sensiblemente en los últimos 20 años (15.4% en 1970), y el 20.2% de otros países asiáticos, principalmente los NIC, cuya parte proporcional se acrecentó aún más rápidamente (8.5% en 1970). La participación de América Latina en las importaciones estadounidenses cayó en forma más acentuada que en el caso de las exportaciones. Esto obedeció a la crisis de la deuda externa y a su impacto en la capacidad de importación de la región. El peso relativo de las importaciones latinoamericanas bajó del 14.5% en 1970 al 9.4% en 1988.

CUADRO 2
 EXPORTACIONES INTRABLOQUE EN LA ZONA DE AMÉRICA DEL NORTE
 (Miles de millones de dólares)

<i>País/año</i>	<i>Ex mundo</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>% exp. totales</i>	<i>Canadá</i>	<i>% exp. totales</i>	<i>México</i>	<i>% exp. totales</i>	<i>Total</i>	<i>% exp. totales</i>
1970									
Estados Unidos	43.2	—	—	9.1	21.0	1.7	3.9	10.8	25.0
Canadá	16.2	10.6	65.4	—	—	0.1	0.6	10.7	66.0
México	1.2	0.8	70.3	n.s.	1.0	—	—	0.9	71.3
Subtotal	60.6	11.4	18.9	9.1	15.0	1.8	2.9	22.3	36.8
1980									
Estados Unidos	216.9	—	—	33.8	15.6	14.9	6.9	48.7	22.5
Canadá	63.1	39.8	63.1	—	—	0.4	0.7	40.2	63.8
México	15.3	9.7	63.3	0.2	1.1	—	—	9.9	64.4
Subtotal	295.3	49.5	16.8	34.0	11.5	15.3	5.2	98.8	33.5
1989									
Estados Unidos	361.2	0.6	—	77.9	21.6	24.8	6.9	102.7	28.4
Canadá	114.1	84.6	74.2	—	—	0.5	0.5	85.1	74.6
México	23.0	16.1	70.0	0.3	1.2	—	—	16.4	71.2
Subtotal	498.2	100.7	20.2	78.2	15.7	25.4	5.1	204.2	41.0

FUENTE: Elaborado con datos de ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números, Nueva York, y FMI, *Directions of Trade Statistics Yearbook, 1991*, Washington.

3] La escasa importancia de las relaciones económicas entre Canadá y México.

4] La poca importancia relativa que presentan los mercados canadiense y mexicano para la economía de Estados Unidos. Las exportaciones estadounidenses a ese mercado representaron en 1989 el 28.4% de sus exportaciones totales, lo que significa un porcentaje de su producto nacional de entre 3 y 4 por ciento.

5] No obstante el reducido peso relativo del mercado mexicano para Estados Unidos, éste se ha incrementado de manera significativa durante los últimos 20 años. Las exportaciones hacia México pasaron de 1.7 miles de millones de dólares en 1970 a 24.8 miles de millones en 1989. Como proporción de las exportaciones totales de Estados Unidos, aumentaron del 3.9 al 6.8% en el mismo periodo. A partir de la renegociación de la deuda externa, el ingreso a México de cuantiosos capitales del exterior, aunado a la apertura comercial, provocó una verdadera explosión de las importaciones. Durante el periodo 1987-1991 las exportaciones norteamericanas a México crecieron a una tasa anual promedio del 20 por ciento.

Los nexos financieros de México y Canadá con Estados Unidos también son intensos, tanto en lo que se refiere a los flujos de inversión extranjera directa como a los de capital de préstamo. Como se sabe, los bancos privados estadounidenses son los principales acreedores de la deuda externa de México. También se han acrecentado los lazos entre el mercado bursátil de este país y el de Nueva York. Al igual que en el terreno comercial, las relaciones financieras entre México y Canadá son restringidas.

Las empresas norteamericanas, si bien han dado prioridad a su operación en otras zonas del mundo (Europa, Sudeste asiático, etc.), tienen una fuerte presencia en sus vecinos americanos. Según datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, de un total de IED acumulada de 450.12 miles de millones de dólares en 1991, Canadá absorbía 68.5 miles de millones (15.2% del total), mientras que México tenía inversiones por 11.6 miles de millones (2.6% del total).⁹

⁹ Es importante señalar que las cifras que proporcionan las autoridades de Estados Unidos sobre la IED tradicionalmente han sido inferiores a las reportadas por el

La IED de Canadá tiene una posición importante en el mercado estadounidense, en donde ha establecido inversiones por 30 mil millones de dólares, que representan el 7.4% de las inversiones foráneas radicadas en Estados Unidos.

En el caso de los flujos de IED en el seno del bloque americano, no se observa un proceso de concentración similar al que se presenta en el comercio de mercancías. En el caso de México, la participación relativa de las inversiones de Estados Unidos y Canadá decreció respecto a la situación prevaleciente en 1975 (véase el cuadro 4).

Sin embargo, a partir de la firma del TLC para la estabilización de la economía mexicana y ante las expectativas de inversión creadas por el mismo, los flujos de IED estadounidense hacia México han crecido con celeridad. Como se puede observar en el cuadro 3, casi se duplicaron entre 1988 y 1991. Su participación en el flujo total de la inversión estadounidense pasó en ese periodo del 3.4 al 8.3 por ciento.

No ha sido el caso entre Canadá y Estados Unidos, a pesar de la existencia de un acuerdo bilateral formal. Los flujos anuales de inversión estadounidense se redujeron del 14.7% del total en 1988 al 5.6% en 1991. En contra de lo que se pudiera pensar, los flujos de

gobierno mexicano, como se puede observar en el siguiente cuadro que resume el periodo 1988-1991.

CUADRO 3
IED EN MÉXICO, 1988-1991
(Millones de dólares)

Años	Datos Estados Unidos		Datos México	
	Flujo anual	Acum.	Flujo anual	Acum.
1988	608	5 712	1 242	14 958
1989	1 455	7 280	1 814	16 772
1990	2 118	9 398	2 308	19 080
1991	2 172	11 570	2 386	21 466

FUENTE: Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business*, varios números; Secofi, Dirección General de Inversiones Extranjeras.

CUADRO 4
MÉXICO: IED ACUMULADA
(Millones de dólares)

	1975	% del total	1992	% del total
Estados Unidos	3 516.7	70.1	22 746.1	61.5
Canadá	145.5	2.9	570.9	1.6
Otros	1 354.5	27.0	13 633.3	36.9
Total	5 016.7	100.0	13 950.3	100.0

FUENTE: Secofi, Dirección General de Inversiones Extranjeras.

IED canadiense hacia Estados Unidos también se redujeron, y se registró incluso un flujo neto negativo de 35 millones de dólares.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, aprobado a finales de 1993, representa la culminación de un proceso histórico, iniciado décadas atrás, de integración de sistemas productivos bajo la hegemonía del capital estadounidense. Como señala un analista refiriéndose a México, "la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no significa otra cosa que la institucionalización o formalización de un proceso *de facto*".¹⁰

En la decisión de establecer una zona norteamericana de libre comercio influyeron distintos factores económicos y políticos, nacionales e internacionales. Desde el lado de Estados Unidos intervinieron en la decisión tanto aspectos estratégicos vinculados a su política de seguridad nacional como la necesidad de asegurar la estabilidad política de la frontera sur; garantizar una zona segura y cercana de abasto de crudo, y aminorar el flujo de inmigrantes provenientes de México. El TLC significa también para Estados Unidos una alternativa frente al estancamiento de las negociaciones en el

¹⁰ Guadalupe González, "La política exterior de México frente al nuevo contexto internacional", en *Examen*, México, diciembre de 1992, p. 30.

marco del GATT. Mediante la incorporación de México a un acuerdo formal de liberalización, Estados Unidos buscaría mejorar la competitividad de sus productos, al trasladar capitales a una zona de bajos salarios y reducidos estándares ambientales como México.

Para el gobierno mexicano y los sectores más pujantes de su empresariado, el TLC significa el reconocimiento de un proceso de "integración silenciosa" con Estados Unidos. Se acepta la existencia de un "espacio económico natural" y de una realidad geopolítica, y se cree que formalizar e intensificar esa relación es una condición necesaria —impulsada por la administración de Salinas— para lograr un crecimiento económico duradero. En la decisión de negociar el acuerdo repercutieron también las dificultades encontradas por la administración salinista para captar flujos sustanciales de capital provenientes de Europa y Japón.¹¹ Con el Tratado, el gobierno mexicano intenta asegurar la viabilidad de la estrategia de estabilización y de cambio estructural iniciada durante la administración de Miguel de la Madrid y profundizada por Carlos Salinas de Gortari. Se busca la atracción de volúmenes significativos de capitales exteriores que permitan equilibrar la balanza de pagos e incrementar el empleo y las exportaciones de manufacturas, al crear condiciones para un crecimiento económico más rápido y duradero.

Es muy pronto para conocer los efectos que producirá el Tratado, aunque se prevé un incremento del comercio y de las inversiones regionales. No obstante que los gobiernos de los tres países han señalado que no pretenden construir "fortalezas cerradas", es posible esperar un proceso de desviación del comercio e inversiones provenientes de otras zonas. La aplicación del capítulo de reglas de origen afectará los flujos comerciales y de capital de Europa y Japón hacia la zona. El traslado a México de actividades con baja intensidad de capital dañará principalmente las exportaciones de los países del Sudeste asiático a los Estados Unidos (textiles, vestido, etcétera).

¹¹ En el periodo 1988-1991, de un flujo total de IED a México de 13 044.2 millones de dólares, solamente 3 807.9 (29.1% del total) correspondía a países europeos y a Japón, lo que significa ingresos anuales promedio inferiores a mil millones.

Bloque asiático

Para nadie es ya un secreto que la zona asiática es una de las regiones con mayor dinamismo y potencial económico. El crecimiento económico alcanzado por Japón durante la posguerra es impresionante. La revista *Fortune*, en un amplio artículo en el que se analiza la posibilidad de que Japón se convierta en líder de la economía mundial, relata algunos de los principales logros conseguidos por ese país:

¿Qué puede usted decir de una economía que era menor que el 10% de la de Estados Unidos en 1960 y ahora está por encima del 60%?; cuyo superávit comercial se ha duplicado en siete años a pesar de un incremento de 50% en el valor de su moneda; que gasta entre 70 y 100% más de su producto interno bruto en inversión de capital que Estados Unidos y 33% más en investigación y desarrollo con fines no militares.¹²

Fortune agrega que el ingreso per cápita de Japón, calculado a los tipos de cambio de mercado, era de 27 385 dólares en 1991, y que había rebasado a Estados Unidos, cuyo ingreso se situaba en 22 360.

Los "cuatro tigres" del Sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) se han caracterizado también, desde los sesenta, por sus rápidas tasas de crecimiento y su creciente incorporación al mercado mundial. Posteriormente se han agregado a la lista de los países exitosos los llamados "dragones": Malasia, Tailandia y, en menor medida, Indonesia y Filipinas.

El peso de los países del bloque asiático (Japón, los miembros de la ASEAN y Australia) en el comercio internacional de mercancías aumentó de manera significativa. En 1970 las exportaciones de esos países fueron de 32 850 millones de dólares, lo que representaba el 11.3% de las exportaciones mundiales. En 1989 sus ventas al exterior ascendieron a 612 807 millones de dólares y su participación en el total mundial había aumentado al 17.8%, más de seis puntos porcentuales en tan sólo dos décadas. Japón ocupa el tercer lugar mundial entre los países exportadores, y Hong Kong, Corea del Sur,

¹² "What if Japan Triumphs?", en *Fortune*, 18 de mayo de 1992, p. 60.

Singapur y Taiwán se encuentran entre los doce primeros (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES
DE MERCANCÍAS, 1989
(Miles de millones de dólares)

1. Estados Unidos	361.2
2. Alemania	341.2
3. Japón	275.0
4. Francia	172.6
5. Gran Bretaña	152.4
6. Italia	140.7
7. Holanda	107.8
8. Bélgica	100.7
9. Hong Kong	73.1
10. Corea del Sur	62.3
11. Taiwán	52.5
12. Singapur	44.6

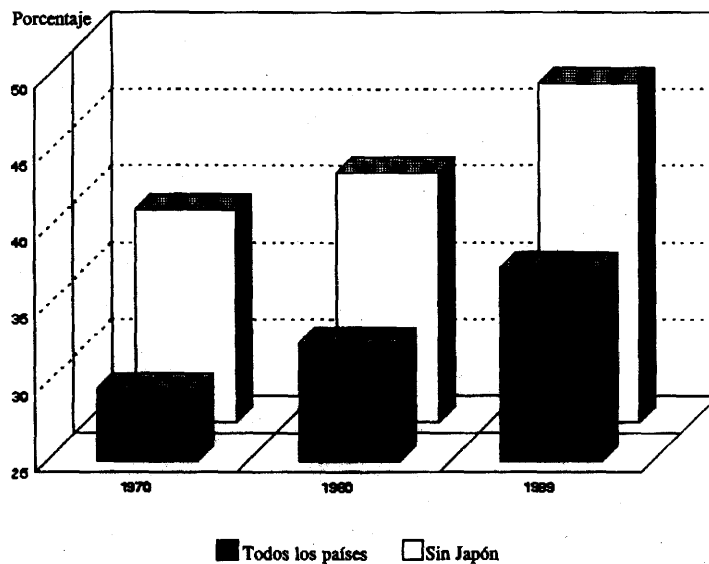
FUENTE: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios años; FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1991.

Con mayor fuerza que en el caso de América del Norte, en el periodo 1970-1989 el comercio de la zona asiática tendió a concentrarse en su propia región. Dicho comercio, que representaba en 1970 el 29.7% del comercio total de los países de la zona, se incrementó al 32.7% en 1980 y hasta el 37.1 en 1989 (véanse el cuadro 1 y la gráfica 4). En forma concomitante, el comercio con otros países pasó en el mismo periodo del 70.3 al 67.3 y al 62.9 por ciento.

Por primera vez en todo el periodo de posguerra, en 1991 el comercio de Japón con los países de Asia del Pacífico sobrepasó al efectuado con Estados Unidos.¹³ Al igual que en los otros dos blo-

¹³ *Le Monde, Dossiers et Documents*, núm. 199, París, mayo de 1992.

GRÁFICA 4
EXPORTACIONES INTRABLOQUE. BLOQUE ASIÁTICO
(Porcentaje de las exportaciones totales)



FUENTE: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números, Nueva York; FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1991*, Washington.

ques, el peso relativo del comercio intrabloque es mayor si se excluyen las exportaciones del país líder (Japón), cuyas ventas externas están enfocadas también a los mercados estadounidense (18.8% del total) y europeo (17.1%). Si se deducen las exportaciones japonesas del total de ese bloque, la participación del comercio interbloque se incrementa sustancialmente y la tendencia a la concentración se perfila más claramente: 38.9% en 1970, 41.3% en 1980 y 47.1% en 1989 (véanse el cuadro 1 y la gráfica 4). La presentación del comercio intrabloques por países aparece en el cuadro 5.

La conformación del bloque asiático no parece implicar la integración de una zona de libre comercio, al estilo de Europa y ahora de América del Norte. En septiembre de 1991, los países de la ASEAN establecieron un acuerdo de libre comercio, aunque los avances en esa dirección son mínimos.¹⁴ Más que depender de acuerdos formales de integración, el bloque asiático descansa en la integración de sus sistemas productivos.

Durante el periodo de la segunda posguerra, Japón articuló los sistemas productivos de los países asiáticos de su área de influencia histórica. Al término de la guerra de Corea, Japón reforzó, no obstante, la influencia estadounidense en la zona, sus vínculos comerciales, y trasladó una proporción importante de sus capitales a ese país y a los otros tres "tigres".

A pesar del importante desarrollo alcanzado por esos países, su dependencia respecto a Japón sigue siendo muy grande. Los "tigres" han logrado significativos avances tecnológicos en algunas actividades, como semiconductores —en el caso de Corea— y microcomputadoras —en el caso de Taiwán—, pero continúan subordinados a la tecnología japonesa.

La dependencia respecto a Japón se manifiesta en un crecimiento de su déficit comercial con este país. El déficit de Corea y Taiwán, que en los dos casos era de alrededor de 5 000 millones de dólares en 1987, se incrementó a 10 000 millones, aproximadamente, en 1991.

¹⁴ Australia y Nueva Zelanda firmaron en 1983 un acuerdo mutuo de libre comercio (Anzcerta), que incluye medidas de abatimiento de aranceles y de privatización y desregulación económica.

Los "tigres" necesitan cada vez más de las importaciones japonesas, mientras que el mercado japonés continúa relativamente cerrado para sus exportaciones. El intercambio entre Japón y los países del Sudeste asiático se asemeja, a pesar de sus variantes, al que existe entre las naciones desarrolladas y los países en vías de desarrollo. Mientras Japón vende a su "periferia" principalmente productos manufacturados, ésta le vende esencialmente materias primas.

Japón ha reorientado recientemente sus inversiones hacia los países de menor desarrollo relativo de la zona (Tailandia, Malasia, Singapur e Indonesia), donde se produce con menores costos; a partir de 1970 pasó a depender crecientemente de las importaciones procedentes de su periferia. La participación de éstas en el total importado se incrementó del 16.7 al 33.4 por ciento.

Australia y Nueva Zelanda, países tradicionalmente ligados a Gran Bretaña, se integran cada vez más al bloque asiático. Asia es el mercado más grande de Australia, ya que absorbe más de la mitad de sus exportaciones (51.9% en 1989, contra 38% en 1979). Japón le compra más bienes que la CEE y Estados Unidos. Los países de la ASEAN, por su parte, le compran más que la Comunidad Europea.

Las economías de Australia y Nueva Zelanda son más complementarias que competitivas en relación con las asiáticas. Por su carencia de recursos naturales, Asia está interesada principalmente en productos agrícolas y minerales, mientras que a Australia y a Nueva Zelanda les conviene comprar ciertos productos industriales, en los que los países asiáticos tienen ventajas competitivas, en vez de aplicar medidas proteccionistas y producirlos internamente.

Pese a que tanto a Japón como a los países más desarrollados de la zona les interesa abrir mercados en una escala mundial, si las economías de Europa y América del Norte tienden a cerrarse sobre sí mismas, es previsible que desarrollen una estrategia que refuerce más los vínculos asiáticos, lo que contemplaría incluso la ampliación de las relaciones económicas con China y en alguna medida con Rusia y otras repúblicas ex soviéticas.

Desde el inicio de la recesión internacional de 1990, la inversión japonesa se ha contraído notablemente y ha observado un cambio acentuado en su orientación geográfica. Se calcula que en 1991 Ja-

pón invirtió en el exterior 30 000 millones de dólares menos, y que reducirá sus inversiones otros 25 000 millones durante 1992. Las inversiones en estos últimos años se orientaron preferentemente a China, Tailandia, Hong Kong, Singapur, Malasia e Indonesia. Corea del Sur y Hong Kong, por su parte, trasladan inversiones hacia China, donde los salarios representan entre el 10 y el 15% de los salarios coreanos. China es, en la actualidad, el tercer socio comercial de Corea del Sur, después de Estados Unidos y Japón. Se estima que el comercio entre los dos antiguos enemigos alcanzó este año 8 000 millones de dólares. Corea tiene en marcha proyectos de inversión en China por 1 000 millones de dólares y se estima que la cifra aumentará a 2 500 millones en 1995.

Bloque europeo

Europa occidental es, desde hace muchos años, la zona más integrada del mundo. Los antecedentes más remotos de su integración se remontan a comienzos de los años cincuenta, con la creación de la Comunidad del Acero. En 1957 se firmó el Tratado de Roma, con el cual nace la Comunidad Económica Europea (CEE), inicialmente integrada por seis países y ampliada a doce en 1986. En 1960 se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), compuesta por varios países escandinavos y del centro de Europa.

A partir de enero de 1993, ambas organizaciones decidieron integrar el Espacio Económico Europeo, definido como una zona sin fronteras que permitirá la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Con la firma del Tratado de Maastrich en 1992, la CEE ampliará sus miembros y espera alcanzar, antes de que termine el presente siglo, la integración monetaria y política del Viejo Continente.

Europa es, sin duda, la región comercial más grande e importante del mundo. Los países de la CEE y de la EFTA, considerados en su conjunto, cuentan con una población de 377 millones de habitantes, contra 359 en la zona de América del Norte. Dichos países participan con el 48% de las exportaciones mundiales, muy por encima de América del Norte, que absorbe aproximadamente el 14%, y del

bloque asiático, que participa con el 17%. El grado de apertura de sus economías, medido por la relación entre el comercio global y el producto interno bruto, es el más alto en el nivel mundial. En 1989 el índice promedio de apertura fue de 49% para los países de la CEE, contra 31% en el bloque asiático y 22% en América del Norte.

El peso relativo del comercio intrabloque en Europa es superior al que existe en otras zonas del mundo. La concentración del comercio europeo dentro de su área se ha acrecentado desde la fundación del mercado común en 1957. De acuerdo con Lafay y Unal-Kesenci, en dicho año "el comercio mutuo entre los doce países actuales de la Comunidad representaba el 11.8% del comercio mundial. Diez años después había aumentado cerca de seis puntos, esto es, al 17.6 por ciento.¹⁵

El comercio intrabloque siguió creciendo durante las dos últimas décadas a un ritmo superior al que se realiza con el resto del mundo. Las exportaciones en el seno de la CEE aumentaron de 61.8 miles de millones de dólares en 1970, a 672.2 miles de millones en 1989. Mientras que en el primero de los años referidos las exportaciones intrabloque representaron el 53.8% de las aportaciones totales de la región, en 1989 dicho porcentaje había aumentado al 59.6% (véanse los cuadros 1, 6 y la gráfica 5).

Tal participación es superior en más de 18 puntos porcentuales a la prevaleciente en América del Norte y en 22 puntos a la del bloque asiático. A diferencia de estos dos, donde la eliminación de las exportaciones del país líder (Japón y Estados Unidos) eleva sustancialmente el índice del comercio intrabloque, en el caso de la CEE la exclusión de Alemania apenas si incrementa ligeramente (menos de dos puntos) dichos índices (véase el cuadro 1). Esta diferencia pone de relieve al mayor grado de integración y de simetría de las economías de Europa occidental. Así, desde 1970, Bélgica y Holanda destinan más del 70% de sus exportaciones a la CEE. El caso de Irlanda es diferente, ya que por su historia colonial el grueso de los envíos

¹⁵ Gerard Lafay y Deniz Unal-Kesenci, "L'Intégration commerciale sur le continent européen", en *Le Commerce International*, París, Cahier Français núm. 253, octubre-diciembre de 1991.

CUADRO 6
 EXPORTACIONES INTRABLOQUE EN LA
 COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA
 (Miles de millones de dólares)

País	1970		1980		1989	
	Valor	% Exp.	Valor	% Exp.	Valor	% Exp.
Alemania	17.0	49.8	97.5	50.9	187.0	5.1
Bélgica	8.7	75.2	47.0	73.5	74.4	73.9
Dinamarca	4.0	43.7	8.4	51.1	13.3	47.5
España	1.2	49.6	10.8	51.9	29.7	66.7
Francia	10.3	58.1	61.1	55.1	104.4	60.5
Grecia	0.3	53.5	2.5	48.0	4.7	65.0
Gran Bretaña	6.2	31.9	51.5	45.0	77.2	50.7
Holanda	8.5	72.6	54.4	73.6	76.3	70.8
Irlanda	0.8	79.1	6.5	76.2	15.4	74.3
Italia	6.8	51.5	39.9	51.4	79.5	56.5
Portugal	0.4	43.8	2.7	58.5	9.1	71.8
Total de la CEE	61.8	53.2	382.3	55.6	672.2	59.6

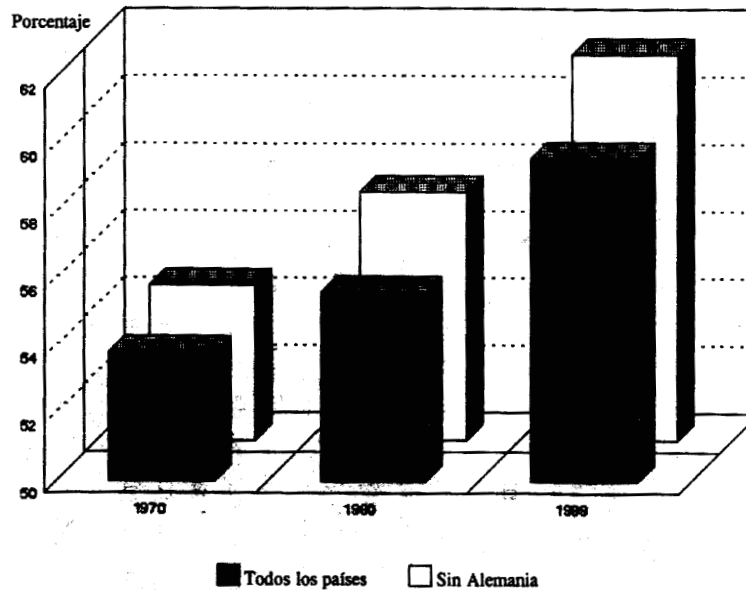
FUENTE: Elaborado con datos de ONU, *International Trade Statistics*, varios números, y FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1991.

tiene como destino Gran Bretaña. El índice extrabloque de esta nación, que se incorpora a la CEE en 1973, se incrementó del 31.9% en 1970 al 70% en 1989. De 1970 a 1980 Dinamarca elevó su coeficiente del 43.7 al 51.1%, aunque retrocedió en los ochenta y en 1989 se había ubicado en 47.5 por ciento.

En los países de menos desarrollo que se adhirieron a la CEE en los ochenta, el cambio fue más acentuado, pues sus índices se incrementaron durante la última década entre 13 y 17 puntos porcentuales: España (de 51.9% en 1980 a 66.7% en 1989), Grecia (de 48 a 65%) y Portugal (de 58.5 a 71.8 por ciento).

La estructura de comercio de la CEE con el resto del mundo muestra también cambios de importancia que confirman la concentración en el espacio europeo. La participación de las exportaciones dirigi-

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES INTRABLOQUE. BLOQUE EUROPEO
(Porcentaje de las exportaciones totales)



FUENTE: ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1970, 1980, 1981, 1989, Nueva York; FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1991, Washington.

das a los países de Europa occidental externos a la Comunidad en el total de las exportaciones al resto del mundo se incrementó del 29.7% en 1967 al 33.6% en 1989.

Desde el lado de las exportaciones, el incremento de la participación europea extracomunitaria es aún mayor, ya que aumentó en el mismo periodo del 20.1 al 29.2%.¹⁶ Lafay y Unal-Kesenci muestran, además, que en dicho lapso disminuyó la importancia relativa de Estados Unidos en las importaciones extracomunitarias, así como la de África y América Latina. Por el contrario, Japón y los países del Sudeste asiático incrementaron su participación en las exportaciones extracomunitarias, del 10.7 al 16.4% en el periodo indicado.

Uno de los rasgos más sobresalientes del comercio exterior de la CEE es que el comercio intrafirmas crece más rápido que el comercio interindustrial. André Sapir demuestra que la participación del comercio intrafirmas aumentó en forma consistente en casi todos los países de la Comunidad en el periodo 1970-1977.¹⁷

El cuadro 7 revela la existencia de niveles de países, en función de la importancia del comercio intrafirma: un nivel bajo en Grecia y Portugal, los países de menor desarrollo relativo de la región y especializados en la venta de productos primarios; un nivel intermedio representado por Dinamarca, Italia, Irlanda y España, y un nivel alto en los países más desarrollados, que son a la vez los mayores exportadores de capital de la zona: Holanda, Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Alemania.

El crecimiento del comercio intrafirma es una expresión del papel predominante que desempeñan las firmas transnacionales en los procesos de integración europea y de globalización económica.

La actuación dominante que asumen las fracciones más poderosas del capital en el proceso integrador se refleja también en el peso relativo que tienen los diferentes países de la Comunidad. El predominio en el comercio intercomunitario recae en las naciones fundadoras y en Gran Bretaña, que en 1989 absorbían el 87.7% de las exporta-

¹⁶ Gerard Lafay y Deniz Unal-Kesenci, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁷ André Sapir, "Regional Integration in Europe", en *The Economic Journal*, núm. 102, Gran Bretaña, noviembre de 1992, pp. 1 491-1 505.

CUADRO 7
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL COMERCIO
INTRAFIRMAS EN EL COMERCIO INTRABLOQUE
TOTAL DE LA CEE

	1970	1987
Portugal	0.23	0.37
Grecia	0.22	0.31
España	0.35	0.64
Dinamarca	0.41	0.57
Italia	0.63	0.57
Irlanda	0.36	0.62
Holanda	0.67	0.76
Bélgica-Luxemburgo	0.69	0.77
Gran Bretaña	0.74	0.77
Francia	0.76	0.83
Alemania	0.73	0.76

FUENTE: Tomado de André Sapir, *op. cit.*, p. 1 446.

ciones. En la cúspide de la pirámide, los tres grandes (Alemania, Francia y Gran Bretaña) por sí solos controlan el 57.3% de dichas exportaciones. El flujo bilateral más importante es el realizado entre Alemania y Francia, que representa aproximadamente la cuarta parte del comercio global dentro de la región.

Los avances logrados por los países europeos en la integración económica y monetaria han intensificado los esfuerzos de las corporaciones europeas para reestructurarse y operar competitivamente en escala continental. Dichos avances han provocado, además, un aumento del flujo de inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos y Japón, que corresponde a capitales que buscan asentarse y/o solidificarse en la región antes de que sus exportaciones a esa zona del mundo se vean obstaculizadas.

La revista *Business Week* ha descrito los cambios en la estructura de los capitales del Viejo Continente como la "sacudida euro-

pea".¹⁸ La carrera por la reestructuración corporativa en Europa, señala la revista, se está volviendo frenética. Las empresas realizan ajustes en sus procesos productivos, comerciales y administrativos, con vistas a reducir costos de producción para ser competitivas y elevar los márgenes de rentabilidad. Las corporaciones abandonan áreas de negocios poco rentables para concentrarse en las actividades en las cuales pueden operar con ventajas. Esto implica, en muchos casos, el traslado de plantas a países donde se puede producir a costos más bajos.

Los ajustes operativos implican planes de despido de personal, lo que da al proceso un claro contenido deflacionario, al agudizar la recesión y crear turbulencias políticas. Algunos ejemplos de empresas europeas que tenían planeado despedir a varios miles de trabajadores son: Phillips, Uscinor Sacilar, acerera francesa, las principales acereras alemanas afectadas ahora por los impuestos compensatorios aplicados por Estados Unidos, British Telecommunications, Volkswagen y Mercedes Benz.

La Comunidad Económica Europea es una de las zonas del mundo que atrae más inversión extranjera. En 1988 absorbió más de 70 000 millones de dólares, lo que representa el 38% del flujo total de ese año. Los principales países beneficiados fueron Gran Bretaña, España y Francia, en ese orden.

La IED estadounidense se ha dirigido principalmente hacia Europa. En 1991, de un flujo neto total de 26.1 miles de millones de dólares, Europa acaparó el 51.3% (13.4 miles de millones). El capital japonés, si bien tradicionalmente ha dirigido sus recursos a Estados Unidos y da prioridad ahora a su zona de influencia asiática, ha concedido una atención preferente a Europa. En un estudio reciente se afirma que "las inversiones japonesas directas en Europa tienen una importancia creciente. Después de un periodo de relativo estancamiento en los setenta, las inversiones procedentes de Japón desde mediados de los ochenta han crecido al menos tan rápido como aquellas dirigidas a Asia y Estados Unidos". La inversión japonesa acu-

¹⁸ "Europe Shakeout. The Race to Restructure is getting Frantic", en *Business Week*, 14 de septiembre de 1992, pp. 44-47.

mulada en Europa se incrementó de 10.1 miles de millones de dólares en 1982 a 17.9 miles de millones en 1989.¹⁹

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El mundo actual se perfila hacia la consolidación de tres grandes bloques regionales. Como se intentó mostrar en este trabajo, la integración de los mismos no es solamente el resultado de la voluntad política de los gobiernos implicados en la formación de zonas de libre comercio, sino que responde a procesos históricos, mediante los cuales se vincularon los sistemas productivos de los países involucrados con su respectiva potencia dominante (esto último es válido sobre todo en el caso de América del Norte y Asia) y se crearon "espacios económicos naturales".

Aunque los gobiernos postulan que los acuerdos de integración en marcha no van en contra del multilateralismo defendido por el GATT, el práctico fracaso de la Ronda de Uruguay es una evidencia de que los acontecimientos avanzan en la dirección de constituir espacios económicos rivales.

La profundidad de la crisis y el desarrollo de tendencias deflacionistas de larga duración en las economías de los países industrializados (baja en los precios de los bienes raíces y de otros productos, contracción del crédito bancario y de la intermediación financiera, reestructuración de las corporaciones, volatilidad bursátil, persistencia de altos niveles de endeudamiento, etc.) prefiguran un escenario de lento crecimiento en las economías, así como en el comercio y la inversión internacionales. La inestabilidad monetaria en Europa complica la situación, pues dificulta y retrasa la recuperación y amenaza los planes de integración monetaria.

En ese contexto, es posible esperar un reforzamiento del proteccionismo y de la rivalidad comercial, lo que, por supuesto, impulsaría la deflación y profundizaría la crisis.

¹⁹ Bernhard Hertzger y Jurgen Stehn, "Japanese Direct Investment in the EC. Response to the Internal Market 1993?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXXIX, núm. 1, septiembre de 1990.

Las principales contradicciones en la esfera comercial en el momento actual son las existentes entre Estados Unidos y Europa, como lo atestiguan las diferencias en torno al intercambio de productos agrícolas en el seno del GATT. Sin embargo, existen también conflictos con Japón y los NIC en un conjunto de actividades, entre las que destacan automóviles, productos eléctricos, acerera, textiles y vestido.

Para resolver esas diferencias, Estados Unidos se desliza cada vez más en el reino *Fair Trade* y de las represalias unilaterales: "¡Abre tus mercados para que yo me abra!". El anterior presidente George Bush, quien tenía fama de "librecambista", declaró poco antes de dejar la Casa Blanca: "nosotros insistiremos en que si ellos [los demás países] no abren los mercados, usaríamos un término más suave que represalia, pero vamos a insistir en nuestros derechos". La administración de Clinton ha seguido aplicando una política de "garrote y zanahoria" mediante la cual concluyó las negociaciones del TLC y de la Ronda de Uruguay del GATT.

Uno de los problemas más complicados en la actualidad es la carencia de un liderazgo efectivo en escala mundial. Cada una de las potencias regionales: Japón, Alemania o Estados Unidos, se repliega a su propia zona con el objeto de elevar su competitividad y poder imponer sus condiciones en el mercado mundial.

Si se quiere evitar un mundo sumido en la depresión y la confrontación, se deben aplicar políticas coordinadas—nacionales e internacionales— que contrarresten la deflación en marcha. La existencia de un mundo tripolar obliga a establecer reglas y acuerdos internacionales claros que incorporen las necesidades del Tercer Mundo, actualmente marginado de los procesos de regionalización.

Se debería tener claro también que, si bien la apertura y liberación externa de las economías podría impulsar la recuperación económica y coadyuvar a la salida de la crisis estructural, dicha apertura resultaría insuficiente si no va acompañada de la reconstrucción de sistemas productivos nacionales articulados y coherentes, única posibilidad real para un desarrollo autosustentable.

NUEVO ORDEN MUNDIAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL COMERCIO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Alfredo Guerra-Borges

En el nuevo orden económico internacional, la inversión extranjera directa vinculada al comercio ha redefinido no sólo al centro sino también a la periferia, en la cual unos pocos países se han incorporado al nuevo orden industrial, otros se han rezagado (aunque tienen la posibilidad de incorporarse) y todos los demás, la mayoría quizá, parecen condenados al ostracismo del nuevo orden. ¿En qué situación se encuentra América Latina?

En pos de una respuesta, en este capítulo se pasará revista a la experiencia reciente de América Latina en lo referente a la inversión extranjera directa y sus relaciones comerciales con Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, y luego se abrirá un espacio para tratar en particular el caso de México.

I. LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AMÉRICA LATINA: LOS AÑOS OCHENTA

En el periodo 1970-1979 el 60% del flujo promedio anual de inversión extranjera directa en los países en desarrollo se canalizó hacia América Latina y el 20% lo captó el Sudeste asiático. Sin embargo,

en el quinquenio 1986-1990 las proporciones se invirtieron: el 54% se canalizó hacia los países asiáticos y el 34% hacia América Latina.¹

Haciendo referencia solamente a algunos rasgos del perfil de la inversión extranjera directa en la región durante los últimos 20-30 años, se podrían señalar los siguientes: en primer lugar, mientras en los años setenta Brasil captó más de la mitad de la inversión extranjera que recibió América Latina, en la primera mitad de los ochenta su participación cayó a 34%. México mantuvo una participación relativamente constante (25% del flujo total).²

En segundo lugar, después de la guerra de las Malvinas hubo retiros de capital inglés en Argentina, país donde tradicionalmente el capital europeo había tenido mayor presencia que el estadounidense. En Brasil la sigue teniendo, principalmente de origen alemán. Más importante fue que Japón y Europa ganaron terreno en el conjunto de los países. En Chile hicieron su aparición algunos nuevos inversionistas como Nueva Zelanda, Arabia Saudita y Australia, y en Centroamérica el capital coreano y taiwanés ha irrumpido con fuerza, sobre todo en Guatemala y Costa Rica. En Honduras los coreanos han aumentado su presencia rápidamente.

En tercer lugar, se ha operado cierta pérdida de importancia relativa del sector industrial como destino de la inversión extranjera. Además, el capital invertido tuvo muy baja renovación y registra, en consecuencia, un rezago tecnológico que sólo se ha comenzado a remontar en Brasil y México. No hubo en años recientes registro de nuevos proyectos grandes, más bien se tendió al financiamiento mediante la reinversión de utilidades (40, 46 y 65% del financiamiento total del periodo 1977-1986 en Brasil, México y Argentina, respectivamente).³

¹ United Nations Center on Transnational Corporations, *World Investment Report. Transnational Corporations and Engines of Growth*, Nueva York, 1992, p. 22. Inversión directa en 1970-1979: América Latina, 3 000 millones de dólares, promedio anual; Asia, 1 000. Periodo 1986-1990: 9 000 y 14 000 millones, respectivamente.

² CEPAL, *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1970-1990*, 1992, p. 52.

³ SELA, *Tendencias globales de la inversión extranjera directa en la década de los ochenta: implicaciones para América Latina*, 1990, p. 58.

En cuarto lugar, en los ochenta aumentó la participación de la inversión extranjera en los servicios. En particular fue importante el incremento operado en el sector de telecomunicaciones en Argentina, Chile, México y Venezuela. El mismo proceso se ha registrado en el transporte aéreo. Destaca en este aspecto la agresividad de la empresa española Iberia, que ha adquirido participaciones o está en vías de obtenerlas en las líneas aéreas de Argentina, Chile, Ecuador, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El canal de transferencia de la propiedad de las empresas ha sido en todos los casos la privatización de las empresas públicas.

En años recientes, el estrangulamiento financiero que ha padecido América Latina desde 1982 dio por resultado que la inversión extranjera directa asumiera un doble papel: por una parte, pasó a ocupar el lugar que antes tenían los créditos internacionales y, por la otra, se convirtió en una vía de acceso al mercado mundial. "La inversión internacional ya no se desliza por la 'puerta trasera' del proteccionismo para beneficiarse del mercado local; ahora está pasándose cada vez más a los mercados mundiales."⁴ Para atraer capitales extranjeros, los medios privilegiados han sido la liberación de las políticas comerciales y de inversión extranjera, la privatización de empresas públicas y la conversión de deuda externa en capital.

En cuanto al primer aspecto, prácticamente todos los países han modificado su legislación, y en la nueva se otorga trato nacional al capital extranjero. Por razones de política interna, México mantuvo vigente su legislación restrictiva de 1973, pero en 1989 emitió un reglamento que "proporciona transparencia, neutralidad y seguridad al inversionista [así como] mecanismos innovadores para la participación de la inversión extranjera en el país [...]".⁵ El reglamento fue sólo un paso de transición. Poco después de firmarse el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá se elaboró un proyecto

⁴ Louis Emmerij, "Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del desarrollo latinoamericano", en *Comercio Exterior*, núm. 10, México, 1992, p. 903. Emmerij es presidente del Centro de Desarrollo de la OCDE.

⁵ Secofi, *Marco jurídico y administrativo de la inversión extranjera directa en México*, Cuadernos de la Secofi, Serie Inversión Extranjera, s./l., s./f., pp. 7, 14.

de nueva legislación, que sin duda aprobará el Congreso de la República a mediados de 1993.*

El proyecto de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras [...] contiene cambios tales como la eliminación de 15 de los 17 criterios básicos que regulan la inversión extranjera; abre hasta en cien por ciento sectores como la petroquímica secundaria (cuyo término desaparece en el nuevo documento) y garantiza trato no discriminatorio a los recursos externos, sin importar su nacionalidad.

pues aspira a recibir recursos no sólo de Estados Unidos y Canadá sino igualmente de Asia y Europa.⁶

El lector extranjero debe entender por eliminación de 15 criterios básicos de regulación, que la nueva ley no condicione la inversión extranjera a ser complementaria de la nacional, no desplazar a empresas nacionales eficientes, no asumir el compromiso de tener efectos positivos en la balanza de pagos, no ocupar posiciones monopólicas en el mercado nacional, etc. Además, los nuevos proyectos de inversión extranjera ya no deberán llenar el requisito de recibir autorización para operar.⁷ Como bien dijo un funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) a la fuente citada, de esta manera México "se convertirá en un país altamente competitivo en la atracción de capitales".

Privatización de empresas públicas

El traspaso de activos públicos al sector privado fue, en los ochenta, uno de los mecanismos más importantes para atraer inversiones extranjeras, y uno de los negocios más jugosos para los principales bancos tenedores de la deuda externa de América Latina. Aunque en un principio la privatización se presentó como un medio para reducir el déficit fiscal, en la medida en que se dejaba de subsidiar a las em-

* El presente texto fue escrito a principios de 1993. [N. del ed.]

⁶ "Eliminará 15 de 17 criterios básicos la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, asegura Secofi", *El Financiero*, México, 22 de enero de 1993, p. 22.

⁷ *Ibid.*

presas deficitarias, posteriormente se hizo evidente que estos objetivos tenían un rango secundario frente a la necesidad de captar fondos para pagar deuda pública y moderar o eliminar el déficit fiscal sin tener que acudir al recurso tributario. Por ello no puede extrañar que la privatización incluyera a las empresas que generaban utilidades.

Chile fue el país que inauguró el ciclo de privatizaciones a principios de los ochenta. El sector estatal chileno estaba constituido por empresas de larga tradición, a las que se sumaron las nacionalizadas por el gobierno de la Unidad Popular. Tales activos fueron traspasados a conglomerados de empresas privadas afines al gobierno a precios ostensiblemente castigados. Cada conglomerado se constituyó en torno a un banco. Sometidos a las operaciones especulativas de tales conglomerados, los bancos tuvieron que ser, finalmente, intervenidos por el gobierno con grandes pérdidas de capital. Las empresas privatizadas volvieron a manos del Estado. "Con la renacionalización de las empresas productoras de los conglomerados, Chile se convirtió en una economía mucho más socializada de lo que nunca fue bajo el régimen de Allende."⁸

Argentina emprendió su programa de privatizaciones en estrecha asociación con el programa de conversión de la deuda externa en capital. Bajo el gobierno de Menem se privatizaron 26 empresas en el curso de tres años, gracias a lo cual el gobierno percibió 6 400 millones de dólares en efectivo y 7 800 millones en títulos de deuda interna y externa.⁹ El programa de privatizaciones para 1992-1993 incluyó la mayor parte de los servicios públicos (electricidad, agua, gas, ferrocarriles, puertos y otros), además de algunas empresas básicas de gran magnitud, como la siderúrgica Altos Hornos Zapla y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la más grande del país.

Brasil, con un sector de empresas públicas muy extendido, sólo ha privatizado un porcentaje reducido de las mismas. El programa iniciado en 1991 incluyó 13 empresas con un valor total de 5 000 millones de dólares. Una sola de éstas era de gran magnitud: USIMINAS, la

⁸ Lance Taylor, "Variedades de la experiencia estabilizadora", en *Investigación Económica*, núm. 189, México, 1989, p. 25.

⁹ CEPAL, *Inversión extranjera directa...*, op. cit., p. 43.

siderúrgica más grande de América Latina. Posteriormente, el gobierno brasileño decidió modificar su programa de privatizaciones, de tal modo que el capital extranjero pueda participar hasta con el 100% de la propiedad de las empresas. Una parte del pago deberá hacerse en efectivo, en tanto que con anterioridad en la mayoría de los casos se pagaba con títulos de la deuda pública con el fin de aliviar la carga de su servicio.¹⁰

El programa de privatización más ambicioso lo ha realizado México, que hasta 1992 había vendido al sector privado el 78% de las 1 155 empresas públicas que existían al inicio del programa. En particular, despertó gran interés la privatización de los bancos, de los cuales Bancomer y Banamex están ubicados en el primero y segundo lugar, respectivamente, de la lista de bancos latinoamericanos más grandes. El primero de los nombrados se colocó a la cabeza con activos por 29 780 millones de dólares y préstamos por un total de 17 450 millones.¹¹ Otros tres bancos de más reciente privatización ocupan los lugares quinto, octavo y noveno en el *ranking* publicado por la revista *América Economía*.

El proceso de privatización bancaria (18 bancos en total) se llevó a cabo en el curso de 13 meses; el precio promedio ponderado superó tres veces el valor contable de los 18 bancos y 17.7 veces su utilidad. El gobierno federal percibió por este concepto 37 billones 446 000 millones de antiguos pesos (12 500 millones de dólares, aproximadamente).¹²

La privatización de empresas públicas en América Latina no ha sido en todos los casos un proceso transparente; en particular es de lamentar que muchas empresas fueran vendidas a precios de recesión, es decir, por abajo de su valor comercial. Además, en muchos casos el Estado incurrió en fuertes desembolsos para que las empresas fueran financieramente atractivas, pero como la publicidad ofi-

¹⁰ "Cambia la privatización en Brasil", en *Excelsior*, México, 24 de noviembre de 1992, pp. 4, 10.

¹¹ "Bancomer y Banamex, ubicados en primero y segundo lugar entre los mejores bancos de LA", en *El Financiero*, México, 27 de noviembre de 1992, p. 8-A.

¹² "Ascienden a 38.9 BDP (billones de pesos) los ingresos asegurados por la venta de bancos", en *El Financiero*, México, 23 de noviembre de 1992, pp. 1-A, 20-A.

cial aún no ha dado a conocer esos desembolsos, no se conoce el monto neto de los ingresos percibidos por la venta. Ciertamente, en el pasado el Estado cometió excesos haciéndose de empresas en que no debió participar; la obsesión privatizadora que se apoderó de algunos gobiernos latinoamericanos tuvo consecuencias indeseables: contribuir a la abrumadora concentración del ingreso que ha caracterizado la era neoliberal.

Conversión de deuda externa en capital

Junto a la privatización de empresas públicas, los programas de conversión de la deuda externa en capital han desempeñado un papel importante en tres aspectos: aumentar la inversión extranjera directa, enviarle claras señales sobre el interés de los gobiernos de acogerla con beneplácito en un nuevo ambiente y, de paso, aliviar la carga del servicio de la deuda.¹³

El mecanismo de capitalización de la deuda externa, en aplicación de un convenio suscrito con el FMI, se inició en Chile en 1985.¹⁴ A las exigencias habituales de los convenios con el Fondo se sumó esta vez el mecanismo de la conversión de los títulos de deuda externa en capital.

La banca trasnacional, que en años anteriores se había resistido a negociar en el mercado secundario los títulos de la deuda, respaldó el acuerdo. John Reed, presidente del Citibank, declaró con oportunidad que no estaban interesados en seguir facilitando recursos que muy pronto se sujetaban a nuevas renegociaciones, cuando resultaba más conveniente invertir en empresas rentables. En agosto de 1987 la Reserva Federal de Estados Unidos autorizó a los bancos privados para adquirir hasta el 100% de empresas extranjeras no financieras que estuvieran en proceso de privatización, con la condición de que

¹³ Michael Mortimore, "La conversión de deuda interna en capital", en *Revista de la CEPAL*, núm. 44, Chile, 1991.

¹⁴ Para un estudio detallado de la capitalización de deuda externa en Chile, véase: CEPAL, *Inversión extranjera y empresas trasnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas trasnacionales*, Chile, 1992, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 85.

los bancos se deshicieran de su participación en el plazo de cinco años, a lo sumo de 10, previa autorización de la Reserva.

En una primera etapa, lo que buscó Chile fue el alivio del servicio de su deuda y por ello no intentó captar una parte del descuento de los pagarés en el mercado secundario; la deuda se intercambié casi por su valor nominal. En una segunda etapa, al gozar de una situación interna más holgada y de más experiencia, el programa fue más selectivo en la autorización de las inversiones. Las operaciones de conversión se concentraron en Chile en unos cuatro años, lapso en el cual se rescataron 8 987 millones de dólares, suma equivalente al 46.5% de la deuda externa en diciembre de 1985.¹⁵

La aplicación del programa de reconversión en Argentina tropezó con numerosos problemas dado que su situación económica era muy poco atractiva (inflación de cuatro dígitos, retraso en el pago de intereses de la deuda, caída del producto interno, etc.). Las autoridades se propusieron diversos objetivos:¹⁶ uno de ellos fue captar parte importante del descuento en el mercado secundario, y otro fue conseguir una buena calidad de los proyectos. El primer objetivo se alcanzó en alto grado gracias a que se utilizó el mecanismo de la subasta. En cuanto al segundo, se diseñó un procedimiento de autorización de las inversiones bastante riguroso y se logró que un poco más del 50% de los proyectos autorizados a inversionistas extranjeros se tradujera en ingreso de nueva inversión directa, además de canalizarse a sectores dinámicos (automotriz, alimentos y químicos). Sin embargo, los proyectos fueron relativamente pequeños.

Las actividades de conversión de la deuda en capital en Brasil pasaron por varias etapas. En este país las operaciones de conversión se realizaron ya a fines de los setenta,¹⁷ pero para entonces (1978-1982) constituyeron apenas el 4% del ingreso de inversión extranjera directa. El 75% de los recursos captados se dirigió al sector industrial. Por el contrario, en el periodo 1983-1987 los recursos ingresados vía conversión constituyeron un 38% del flujo total, y en

¹⁵ *Ibid.*, p. 141.

¹⁶ M. Mortimore, *op. cit.*, y CEPAL, *Inversión extranjera directa...*, *op. cit.*

¹⁷ SELA, *Tendencias globales de la inversión extranjera...*, *op. cit.*, pp. 21-22.

1988 prácticamente constituyeron la totalidad. De estos recursos, el 50% se canalizó al sector industrial y un 15% al turismo y los bancos de inversión.¹⁸ Hacia 1988 se puso en vigor un programa oficial que perseguía captar una proporción importante del descuento y dirigir hacia las zonas más pobres las inversiones negociadas, objetivo que se alcanzó pero en proporción modesta, si se tiene en cuenta el volumen de la economía brasileña. La CEPAL, con base en información de fuentes nacionales y de balanza de pagos del FMI, estima que la capitalización total de deuda externa alcanzó un total de 4 447 millones de dólares en 1985-1990.¹⁹

México aplicó dos programas de conversión de la deuda. El objetivo del primero fue promover inversión extranjera directa con la meta de estimular las inversiones en proyectos o actividades de exportación, que incorporaran nuevas tecnologías o participaran en la privatización de empresas públicas. En la práctica probablemente no fueron muy estrictos tales criterios de autorización, pues las empresas transnacionales utilizaron el programa para pagar deudas en pesos, aunque también lo hicieron para invertir en activos nuevos. "Al igual que en el caso chileno, uno de los mayores incentivos de este primer programa fue que parte importante del descuento quedaba en manos de los inversionistas extranjeros."²⁰

Con el segundo programa se intentó captar una proporción más alta del descuento en el mercado secundario, para lo cual se utilizó el mecanismo de las subastas (de igual manera que en Argentina y Brasil). El programa se abrió a la participación de ciudadanos mexicanos a fin de favorecer la repatriación de capitales. La reconversión se restringió a participar en la privatización de empresas públicas y proyectos de infraestructura, con la particularidad de que se permitía financiar sólo el 50% del valor del proyecto. Otra particularidad del programa fue que la conversión se refería solamente a la deuda con-

¹⁸ F. E. Pires de Souza, "Conversión de la deuda externa en inversión directa: una evaluación de la experiencia brasileña reciente", en R. Bouzas y F. French-Davis (comps.), *Conversión de deuda y financiamiento del desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, 1990.

¹⁹ CEPAL, *op. cit.*, p. 42.

²⁰ *Ibid.*, p. 33.

traída con los bancos trasnacionales que estuvieron comprometidos a aportar nuevos créditos. Según estimaciones de la CEPAL, el monto total de la reconversión en 1985-1990 fue de 4 246 millones de dólares.²¹

El balance que arroja la experiencia de América Latina en cuanto a capitalización de la deuda externa pone de manifiesto que sirvió no solamente para reducir su monto sino que además constituyó un excelente negocio para los grandes bancos, los cuales obtuvieron jugosos ingresos por las elevadas comisiones que cobraron como intermediarios y adquirieron los títulos de deuda en poder de los bancos relativamente pequeños. Estos últimos, deseosos de quitarse de encima la pesadilla de la deuda latinoamericana, vendieron los títulos en el mercado secundario con grandes descuentos.

Es más: es incluso probable que los grandes bancos internacionales hayan retenido tanto los títulos propios como los comprados a terceros, ante la perspectiva de que, conforme aumentaba la tasa de descuento como consecuencia de la desvalorización de los pagarés en el mercado secundario, su ganancia en la operación final sería mayor.²²

Crisis y trasnacionales: el caso de Brasil

El papel de las empresas trasnacionales en el ajuste ante el nuevo orden mundial varía de unos países a otros en la América Latina de fin de siglo. Por no ser posible abordar en un breve espacio esta diversidad de situaciones, se hará referencia solamente a los dos casos paradigmáticos de la región: Brasil y México; específicamente el de México se abordará en una sección especial.

Las empresas trasnacionales han desempeñado un papel muy importante en el sector industrial moderno de Brasil, particularmente en las ramas más intensivas de tecnología. En 1980 realizaron el 38% del total de ventas de la industria brasileña. Su participación en las exportaciones manufactureras es también muy elevada (44% del

²¹ *Ibid.*, p. 42.

²² CEPAL, *Inversión extranjera y empresas trasnacionales en la economía de Chile*, op. cit., p. 111.

total en 1990 y 47% si se excluyen alimentos, bebidas y tabaco).²³ En dicho año las empresas trasnacionales europeas poseían el 50% de las inversiones extranjeras directas, las norteamericanas el 34 y las japonesas el 9 por ciento.²⁴

En años recientes las condiciones de la economía brasileña han sido sumamente desfavorables. Los dos primeros años de la presente década bien podrían tomarse como ejemplo (recesión económica, confiscación de las cuentas de ahorro e interrupción consiguiente de las operaciones corrientes de las empresas; severos controles de precios; elevadas tasas de interés; sobrevaluación del cruzeiro, etc.). El panorama se complicó aún más porque fue en este ambiente hostil que se pusieron en marcha las políticas de liberalización comercial, incluida la reducción de subsidios a la exportación.

Al considerar la capacidad de reacción de las empresas trasnacionales ante la crisis, debe tenerse presente que una parte considerable del sector industrial de Brasil (altamente trasnacionalizado) se constituyó en fecha reciente: el "ciclo de inversiones" en industrias intermedias, bienes de capital y energía —en respuesta a las crisis petroleras— se realizó entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta. Su propósito fue tanto sustituir importaciones como incrementar exportaciones, y se consiguió en ambos aspectos. En consecuencia, la planta industrial brasileña se encuentra en excelentes condiciones para su actualización tecnológica, y lo que es muy importante, ha dominado el *know-how* básico de la producción.

No extraña por ello que al referirse una investigación reciente a la caída de las inversiones extranjeras, la conclusión a que llega es que "en el caso de Brasil, más importante que atraer capitales es hacer que los que ya se hallan en el país recuperen el dinamismo que mostraban antes de los ochenta".²⁵

²³ Ricardo Bielschowsky, *Transnational Corporations and the Manufacturing Sector in Brazil*, ECLAC-DESD, 1992, pp. 1, 6.

²⁴ *Ibid.*, p. 3.

²⁵ Ricardo Bielschowsky y Joao Carlos Ferraz, *Perspectivas del comportamiento de las empresas nacionales y trasnacionales en la industria del Brasil*, CEPAL-CET, 1992, p. 2.

No obstante el fuerte impacto negativo de la crisis y las políticas de estabilización, las empresas transnacionales otorgan una buena calificación al nivel tecnológico de las mismas, como se desprende de una encuesta realizada entre noviembre de 1991 y enero de 1992. En esta oportunidad se entrevistó a altos ejecutivos de 55 de las 100 empresas transnacionales más grandes que operan en Brasil, a los que se les pidió calificar el nivel tecnológico de sus entidades en comparación con el nivel mundial (véase el cuadro 1). Como se podrá apreciar en dicho cuadro, solamente en el rubro de automatización digital, la situación es muy desfavorable (el 76% de las respuestas se ubicó en las columnas "Más baja" y "Mucho más baja").

CUADRO 1

<i>Progreso tecnológico</i>	<i>Más alta</i>	<i>Similar</i>	<i>Más baja</i>	<i>Mucho más baja</i>
1. Modernidad del equipo	6.0	60.0	34.0	0.0
2. Automatización digital	0.0	24.0	60.0	16.0
3. Intensidad del uso de nuevas técnicas organizativas	6.0	40.0	52.0	2.0
4. Productividad de la mano de obra	6.1	36.7	57.1	0.0
5. Calidad de operación de la planta	16.3	61.2	22.4	0.0
6. Calidad de los productos	14.3	77.6	8.2	0.0
7. Calidad de la mano de obra calificada	6.0	54.0	38.0	2.0
8. Calidad de la mano de obra no calificada	2.0	28.6	55.1	14.3
9. Precio en el mercado doméstico	40.4	44.7	12.8	2.1

FUENTE: *Questionario/entrevista empresas brasileiras de capital estrangeiro e transformação produtiva na industria manufacturera do Brasil.*²⁶

²⁶ ECLAC-DESD, *Transnational Corporations and Industrial Modernization in Brazil (Results of a Questionnaire Administered to the Largest Foreignowned Companies in the Manufacturing Sector During November 1991-January 1992)*, Question núm. 10b. También cuadro 16 en R. Bielschowsky, *Transnational Corporations and the Manufacturing...*, op. cit.

Aproximadamente la mitad de las empresas visitadas inició su proceso de ajuste en 1990-1991 —un “proceso de ajuste de emergencia”, como con razón se le ha calificado. De ellas, una quinta parte lo emprendió en 1988-1989. Un 15% adicional ha operado cambios de manera continua durante años, de manera que su nivel tecnológico está al día. El 15% restante no dio muestras de una reacción ante la crisis y la liberalización comercial.²⁷

De acuerdo con los altos ejecutivos entrevistados, las empresas trasnacionales son ahora “más eficientes” que a principios de la década pasada en un 58% de los casos, y “mucho más eficientes” en un 38%. Lo anterior es resultado de diversos ajustes tanto en el nivel de planta como en el de las técnicas organizativas (en esto último se está generalizando el concepto de “control de calidad total”).

En cuanto al nivel operativo, las empresas se han “focalizado” en sus actividades principales, lo que implica su *desverticalización* —o sea, más compras de insumos a otras firmas por valor unitario en ventas—, su *especialización* y su *terciarización*, término este último con el que los ejecutivos se refieren a contratar con otras firmas servicios que anteriormente realizaban los empleados dentro de la empresa. Estos procesos se están llevando a cabo sobre todo en el complejo electrónico, la industria de equipo de transporte y la de bienes de capital mecánicos y eléctricos.

Los cambios en dirección a la eficiencia han sido acompañados de una reducción del personal, tanto administrativo como de la producción. “Aproximadamente cuatro quintas partes de las empresas entrevistadas han reducido más del 10% de sus empleados durante 1990-1991.”²⁸

Al no ser posible extenderse más, conviene dejar sentadas observaciones que se desprenden de estudios llevados a cabo en fecha reciente: en primer lugar, es muy alentador constatar que no sólo las empresas trasnacionales sino asimismo las nacionales están conscientes de que es necesario borrar las diferencias de nivel tecnológico que han aparecido en los años de crisis en relación con el nivel

²⁷ R. Bielschowsky, *Transnational Corporations...*, *op. cit.*, p. 19.

²⁸ *Ibid.*

mundial, y se proponen conseguirlo. "Todo indica que desde hace algún tiempo las empresas estudiadas (nacionales y extranjeras) 'ensayan' su proceso de modernización y se preparan para ejecutar una estrategia que presta atención a las tendencias internacionales."²⁹

En segundo lugar, las investigaciones llevadas a cabo relevan una sorprendente capacidad de adaptación, tanto de las empresas trasnacionales como de las nacionales. En tercer lugar, de acuerdo con las declaraciones de ejecutivos de las empresas trasnacionales, el desempeño futuro de éstas dependerá, en lo fundamental, del mercado interno y solamente en un nivel secundario de las exportaciones. Bielschowski concluye: "Mi punto de vista personal (basado en Barros de Castro)³⁰ es que Brasil probablemente crecerá en el futuro a través del 'consumo doméstico de masas'. Los esfuerzos para incrementar las exportaciones seguramente serán un importante elemento adicional en la dinámica de crecimiento futuro."³¹

II. RELACIONES COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL

En la reconfiguración del sistema económico mundial la participación de América Latina en el comercio internacional tiene cada vez más alta prioridad. Ante todo, hay que recuperar el terreno perdido (el comercio exterior de la región en 1980 constituía el 6% del comercio mundial, pero en 1990 había caído ligeramente por abajo del 4%).³² A su vez, la recuperación del espacio perdido hará necesario realizar una transformación profunda de las economías latinoameri-

²⁹ R. Bielschowsky y J. C. Ferraz, *Perspectivas del comportamiento tecnológico...*, *op. cit.*, p. 31.

³⁰ Antonio Barros de Castro y F. E. Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*, Sao Paulo, Paz e Terra, 1985.

³¹ R. Bielschowsky, *Transnational Corporations and the Manufacturing...*, *op. cit.*, p. 29.

³² Gert Rosenthal, "América Latina y el Caribe: bases de una agenda de desarrollo para los años noventa", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, Madrid, 1991, p. 56.

canas, que no es posible abordar en este texto. Se ha recorrido ya un cierto trecho del camino, pero aparte de que todavía es mucho lo que cabe hacer para alcanzar el objetivo, es necesario asimismo un cambio sustancial de las relaciones comerciales con el mundo desarrollado. La situación actual es contradictoria: por una parte, en el seno del GATT se negocia la ampliación sucesiva del libre comercio, incorporando al Acuerdo los textiles, los productos agrícolas y los "rubros nuevos" (los servicios, las inversiones relacionadas con el comercio y la propiedad intelectual); pero, al mismo tiempo, los países desarrollados están provistos de un agresivo proteccionismo que afecta en particular a los países en desarrollo. Los subsidios directos al sector industrial tienden a remplazarse "por medidas proteccionistas aplicadas a las importaciones, especialmente en aquellas ramas que a los países en desarrollo les interesa mucho exportar [...]. Las barreras comerciales de los países desarrollados tienden a ser mayores respecto a la importación de manufacturas de los países en desarrollo que de los países desarrollados".³³

A la vista de lo anterior cabe preguntarse: ¿cuál es el perfil de las relaciones comerciales de América Latina con los principales centros del nuevo orden económico? En sus líneas fundamentales, es como sigue.

Las relaciones comerciales con Japón

El lugar que ocupa América Latina en las relaciones económicas de Japón es bastante modesto. Visiblemente, la estrategia comercial de Japón apunta hacia Estados Unidos, Europa y el Sudeste asiático. Por tanto, desde la perspectiva japonesa la característica principal de las relaciones comerciales con América Latina es su marginalidad:³⁴ 4% de la importación total de Japón en 1990 y 3% de las exportaciones japonesas en el mismo año.³⁵

³³ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990, p. 45.

³⁴ SELA, *La situación económica de Japón y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, 1990, p. 19.

³⁵ SELA, *La evolución de la economía de Japón y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, 1992. La exportación latinoamericana a Japón está concentrada en

En las relaciones comerciales con Japón hay dos casos que conviene singularizar, cada uno por razones propias. En primer lugar, cabe destacar a Chile, cuyas exportaciones a Japón en los últimos seis años pasaron del 10 al 18% de la exportación total chilena. Japón ha pasado a ser el principal mercado para Chile.³⁶

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la situación peculiar de Panamá, que desde mediados de los setenta es un importante centro de transacciones internacionales de la flota mercante japonesa. Debido a ello, las ventas de barcos que realizan en Panamá las navieras japonesas hacen aparecer a este país como el destinatario del 34% de las exportaciones de Japón a América Latina.³⁷ De igual manera, los créditos extendidos por Japón a sus compañías establecidas en Panamá para financiar las importaciones de barcos japoneses aparecen como inversión directa de Japón en ese país latinoamericano. Panamá no registra las operaciones anteriores porque tienen muy poca relación, si alguna tienen, con su economía. "Sin el enorme excedente con Panamá, el comercio japonés con América Latina sería deficitario. De esta manera, sin considerar a ese país, Brasil es el mayor socio comercial latinoamericano de Japón. A fines de los ochenta, las transacciones con éste constituyeron el 25% del comercio total japonés con la región."³⁸

La composición del intercambio entre América Latina y Japón tiene el perfil tradicional del comercio exterior latinoamericano: tres cuartas partes de las exportaciones son productos alimenticios (sobre todo café), materias primas industriales, en particular mineral de hierro, minerales no ferrosos y petróleo, enumerados en orden descendente de importancia. Vistas las cosas desde el ángulo de las importaciones japonesas, algunos de los productos mencionados, y

tres países: Brasil, con ventas que ascendieron en 1990 a 3 200 millones de dólares; México, 1 900 millones, y Chile, 1 600 millones. Por el valor de las importaciones los principales socios latinoamericanos de Japón son solamente México, que importó unos 2 300 millones de dólares, y Brasil, que realizó compras por 1 200 millones.

³⁶ *Ibid.*, cuadro 10, p. 36.

³⁷ *Ibid.*, p. 35.

³⁸ "Panorama del comercio regional con Japón", en *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1992, p. 641.

otros más, tienen un significado importante: el 30% de las importaciones japonesas de mineral de hierro; el 66% de las compras de café; el 34% del cobre sin fundir; el 76% de las compras de plata, etcétera.³⁹

Restricciones para el ingreso al mercado japonés

Desde los años sesenta Japón ha reducido los obstáculos para el ingreso a su enorme mercado, pero como no se ha dado prisa, subsisten todavía barreras importantes que afectan las exportaciones latinoamericanas. Tal es el caso del azúcar, cuyas importaciones están fuertemente gravadas con aranceles, además de estar sujetas a un plan de estabilización de los precios para proteger a los productores japoneses de azúcar de remolacha y caña.

En otros casos, como las importaciones de banano, de naranjas y de uvas, se imponen derechos de temporada cuyo objeto es restringir las importaciones en los meses en que hay en el mercado local productos similares o sucedáneos nacionales. La mayor parte de los productos latinoamericanos afectados por contingentes de importación y por licencias no automáticas, es decir, que se conceden discrecionalmente o conforme a criterios específicos, son productos agropecuarios, semillas oleaginosas, productos químicos y manufacturas de cuero. Los contingentes se aplican para sostener los precios internos o por motivos de seguridad alimentaria. En el caso del arroz, el trigo, la cebada y otros cereales, se utiliza el comercio de Estado.⁴⁰

En resumen, dada la composición de las exportaciones latinoamericanas, la mayor parte de los países son afectados por las barreras no arancelarias vigentes en Japón: sobre el 34 y el 48% de las exportaciones de Honduras, Costa Rica y Ecuador pesan restricciones cuantitativas y derechos de temporada. El 23% de las exportaciones de alimentos de Uruguay está sujeto a licencias no automáticas, para sólo citar unos ejemplos.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Loc. cit.*

Las relaciones comerciales con Estados Unidos

El mercado estadounidense es el principal destino de las exportaciones latinoamericanas (lo mismo de productos primarios que de industriales), pero a menudo se tropieza con obstáculos difíciles de vencer. Éste será el primer aspecto a considerar, y luego se hará referencia a dos instrumentos de política comercial de Estados Unidos: uno de carácter regional (la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) y otro de proyecciones continentales (La Iniciativa para las Américas).

El panorama general de las relaciones comerciales con Estados Unidos presenta rasgos negativos: el comercio con este país ha aumentado en términos absolutos, pero en términos relativos América Latina ha perdido importancia. En 1980 las exportaciones de la región a Estados Unidos eran mayores que las de Japón y el Sudeste asiático, pero cinco años después esta relación se había invertido y en años posteriores la desventaja se ha consolidado.⁴¹ En términos cuantitativos, el cambio operado se expresa en las siguientes cifras: en 1980 Estados Unidos importaba de América Latina el 15% de su importación total, pero para 1989 el coeficiente se había reducido a 12%. En el mismo periodo, las exportaciones de Estados Unidos a América Latina cayeron del 17 al 14% de la exportación total de Estados Unidos.⁴² En la década pasada, por efecto de la fuerte contracción operada en las importaciones de América Latina, la balanza comercial con Estados Unidos fue superavitaria; pero en 1991, después de nueve años consecutivos de tener saldos favorables, fue la única región del mundo en desarrollo con la cual Estados Unidos tuvo saldo comercial superavitario.⁴³

⁴¹ CEPAL, *Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea: los Estados Unidos de América y el Japón, 1992*, pp. 15-18.

⁴² SELA, *América Latina/Estados Unidos: evolución de las relaciones económicas (1984-1985)*, México, Siglo XXI, 1986.

⁴³ SELA, *La situación económica de los Estados Unidos y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, Caracas, 1990.

Finalmente, otro rasgo característico de las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos es su tendencia a concentrarse en un número reducido de países, particularmente México y Brasil, cuyo comercio total (exportación más importación) con Estados Unidos representó dos terceras partes del intercambio de éste con América Latina. México, en lo individual, realiza casi la mitad de dicho intercambio.⁴⁴

Restricciones para el ingreso al mercado de Estados Unidos

Estados Unidos no ha sido nunca un mercado abierto, pero durante cierto periodo, después de la segunda guerra mundial, participó activamente en el desmantelamiento de barreras comerciales que se llevó a cabo en el marco del GATT. Eran aquellos años de supremacía indiscutible de Estados Unidos en la economía internacional. Cuando, posteriormente, su posición cambió, este país volvió a ser uno de los más proteccionistas.

Tratándose del mercado nacional más grande del mundo, suscita preocupación que, como apunta Bhagwati, la tendencia observable sea “el giro reciente de la política comercial de Estados Unidos hacia el *unilateralismo*”, el cual —según este autor— se relaciona con tres tendencias distintas: la negociación de concesiones unilaterales de otros países; la negativa a respetar los procedimientos para determinar la existencia de violaciones de los derechos comerciales, y la ampliación del concepto de *comercio desleal*. “Este unilateralismo, reflejado en el reforzamiento del artículo 301 de la Omnibus Trade and Competitiveness de 1988 y en las actuaciones ‘super 301’ del 25 de mayo de 1989 contra Japón, India y Brasil, señala el abandono de determinados principios clave defendidos por el GATT.”⁴⁵

⁴⁴ SELA, *Las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe*, Caracas, 1992; *La situación económica de Estados Unidos...*, *op. cit.*

⁴⁵ Jagdish Bhagwati, “El sistema de comercio internacional”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 20, Madrid, 1991, pp. 25-26.

La sección 301 fue introducida por la Ley de Comercio de 1974 y ha sido modificada en ocasiones posteriores. "Se trata de uno de los mecanismos de coerción más conflictivos de la legislación comercial norteamericana",⁴⁶ en virtud del cual una empresa y el representante comercial de Estados Unidos pueden solicitar que se investigue una práctica, una política o una legislación de otro país, y si se llegase a la conclusión de que cualquiera de éstas es "irrazonable, injustificada o discriminatoria", el gobierno de Estados Unidos puede llegar hasta imponer sanciones al país respectivo. El aspecto original de la sección 301, que lo diferencia de otras disposiciones comerciales, es que no tiene una finalidad proteccionista, sino persigue el objetivo de abrir el mercado del socio "desleal" a las exportaciones de Estados Unidos.

Las modificaciones introducidas a la sección 301 no han hecho sino agravar sus consecuencias, pues han ampliado su radio de acción para incluir medidas o disposiciones que se juzgen restrictivas de las inversiones de Estados Unidos o que afectan derechos laborales o la propiedad intelectual de ciudadanos o de empresas estadounidenses. En razón de ello se ha rebautizado la sección como "super 301".

En 1989, Brasil fue incluido en la lista de "países prioritarios" para aplicarles la mencionada sección, y no obstante haber alegado que ésta violaba los procedimientos del GATT, Brasil concluyó haciendo concesiones a Estados Unidos, posiblemente convencido de que, como apunta Bhagwati, una manifestación del unilateralismo estadounidense es no acatar los procedimientos del GATT para determinar la existencia de violaciones de los derechos comerciales (cuando tales procedimientos no guardan correspondencia con los intereses de Estados Unidos).

Ese mismo año, Brasil y México fueron incluidos en una lista de países "en observación", y Argentina, Colombia, Chile y Venezuela en otra de países "bajo vigilancia".⁴⁷ En 1992 la lista de los países "investigados" comprendía a 10 latinoamericanos (22% sobre un total de 45 países): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ SELA, *La situación económica de los Estados Unidos...*, op. cit., p. 42.

Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela. Prácticas como ésta, aunque no lleguen a desembocar finalmente en sanciones, crean una atmósfera hostil e indeseable en las relaciones con Estados Unidos.⁴⁸

A las acciones unilaterales mencionadas que, como se ha dicho, tienen por objetivo abrir mercados a Estados Unidos, se suman las restricciones de corte típicamente proteccionista, como son las medidas no arancelarias. El 13% del valor de las exportaciones de América Latina al mercado de Estados Unidos está sujeto a medidas no arancelarias. De éstas, las que afectan el comercio en más alto grado son las aplicadas a los productos textiles, las prendas de vestir y los productos siderúrgicos. "Entre un 61 y un 66% del valor de las exportaciones latinoamericanas de cada uno de estos grupos a los Estados Unidos está sometido a medidas no arancelarias de algún tipo."⁴⁹ De igual manera lo está un 21% del valor de las exportaciones de alimentos al mercado de ese país.

Las barreras no arancelarias impuestas al sector siderúrgico han sido fuente de interminables dificultades. Adicionalmente se le aplican medidas antidumping, arma utilizada a menudo para forzar acuerdos de "limitación voluntaria" de las exportaciones latinoamericanas. En el periodo 1989-1991, Brasil y México fueron objeto de investigaciones antidumping en tres diferentes ocasiones cada uno, de lo que se derivó la imposición de gravámenes definitivos a Brasil en una ocasión y a México en otras dos. "Según reseña el GATT, el factor determinante de la decisión acerca de si procede o no imponer derechos antidumping es la prueba de que se ha producido daño importante a la industria nacional, y no la prueba de que existe dumping."⁵⁰

En el abanico de las medidas unilaterales de Estados Unidos se cuentan los derechos compensatorios, que a finales de 1990 afectaban el comercio de los productos siderúrgicos, los textiles, las prendas de vestir, los productos agropecuarios, las flores y otros. Los

⁴⁸ SELA, *Las relaciones económicas...*, op. cit., p. 16.

⁴⁹ Cf. SELA, *La situación económica de los Estados Unidos...*, op. cit., pp. 40-49.

⁵⁰ CEPAL, *Las barreras no arancelarias...*, op. cit., p. 9.

países más afectados fueron Argentina, Brasil y México. Se aplican también restricciones cuantitativas para la importación de productos lácteos, cacahuates, algodón, algunos productos elaborados con azúcar, y carne. El azúcar, por su parte, está sujeta a contingentes arancelarios y la carne lo está a controles de importación de conformidad con la ley que regula la importación de este producto.

El 27 de enero de 1993 el Departamento de Comercio de Estados Unidos gravó con impuestos compensatorios (por presumir dumping) a las importaciones de acero de 19 países, entre los cuales estaban México y Canadá. Las tarifas de castigo afectaron a Industrias Monterrey con 76% y a Altos Hornos de México con un poco más de 46%.⁵¹ La decisión quedó sujeta a ratificación el 12 de abril del mismo año, periodo dentro del cual, una vez suspendida la espada de Damocles sobre los países afectados, Estados Unidos seguramente negociará la "limitación voluntaria" de las exportaciones de acero a su mercado, como ha ocurrido en ocasiones anteriores.

Algunos funcionarios y ejecutivos mexicanos han declarado que estas acciones unilaterales ya no tendrán lugar cuando entre en vigor el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, declaración asombrosa a la vista de la experiencia de Canadá, que no obstante tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos ha sido objeto de numerosas acciones unilaterales, la última de las cuales es ésta de los derechos compensatorios sobre el acero. La respuesta canadiense fue expresada de inmediato por el ministro de Comercio Exterior, Michael Wilson, quien manifestó que "las importaciones de acero crudo estadounidense recibirán también tarifas extraordinarias por parte de Canadá".⁵²

Iniciativa para la Cuenca del Caribe

Abrumados por la crisis de la deuda externa, los gobiernos del Caribe emprendieron a principios de los ochenta renovados esfuerzos para promover el desarrollo económico y social en sus países, y deman-

⁵¹ *Ibid.*, p. 12.

⁵² "Guerra de sanciones a la vista", en *El Financiero*, México, 28 de enero de 1993, pp. 1, 18.

daron de Estados Unidos que pusiera en práctica un programa de asistencia que se tradujera en el libre acceso al mercado de ese país y en un flujo significativo de inversiones en la región. El entonces presidente Reagan dio respuesta a esas demandas cuando su obsesión de una amenaza soviética lo llevó al convencimiento de que ésta se estaba materializando en Centroamérica con la revolución sandinista.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe nació, en consecuencia, bajo el signo de la seguridad de Estados Unidos. No era en esto, sino en el desarrollo, en lo que estaban pensando los países del Caribe, pero, para Reagan, "la región del Caribe es una arteria comercial y estratégica vital para Estados Unidos. Cerca de la mitad de nuestro comercio, dos tercios de nuestras importaciones de petróleo y más de la mitad de la importación de minerales estratégicos pasan a través del Canal de Panamá o del golfo de México".⁵³

A principios de 1992 un total de 24 países habían sido designados elegibles para su inclusión en los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Monserat, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

El curso seguido por la Iniciativa y la evaluación de sus resultados ha sido objeto de cuidadosa atención por parte del SELA, en cumplimiento de reiterados mandatos del Consejo Latinoamericano, de manera que al cabo de ocho años de aplicación (1984-1992), se dispone de un balance pormenorizado de su experiencia.⁵⁴

a) Iniciativa y SGP

Tanto la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos conceden un tratamiento

⁵³ Citado en Alfredo Guerra-Borges, *Introducción a la economía del Caribe*, México, 1985, p. 168.

⁵⁴ SELA, *Iniciativa para la Cuenca del Caribe: evaluación del primer año de su aplicación*, 1985; *La Iniciativa para la cuenca del Caribe: situación actual y pers-*

preferencial a los productos originarios de los países designados en ambos instrumentos, con las excepciones que puntualiza cada uno. Hay, por consiguiente, una superposición del alcance de ambos, pero el de la Iniciativa es más amplio que el del Sistema. En este último los productos elegibles son en total 2 800, sujetos a su inclusión anual por el presidente de Estados Unidos, en tanto que solamente unos 10 a 12 productos están excluidos de la ICC (textiles, prendas de vestir, petróleo, etc.). Fuera de este grupo, el azúcar, los jarabes, las melazas y los productos elaborados con carne de res y de ternera, si bien no están excluidos del libre comercio, su elegibilidad está sujeta a la presentación de un "plan aceptable y estable de producción de alimentos" en que se garantice que la producción destinada al consumo interno no es desplazada hacia la exportación.

Otra ventaja de la Iniciativa sobre el Sistema es que éste incluye disposiciones restrictivas tan perjudiciales como el "límite de necesidad competitiva", que se fija anualmente y se aplica cuando la importación de un producto lo excede, en cuyo caso las autoridades estadounidenses suspenden el libre comercio. El impacto de esta medida se ha agravado en el curso de los años: en 1980 se excluyeron del libre ingreso importaciones elegibles por un valor de 2 000 millones de dólares, pero en 1989 las exclusiones totalizaron alrededor de 9 000 millones. A menudo los exportadores perjudicados recurrieron a la ICC para amparar las exportaciones que excedían el "límite de necesidad competitiva".

Una ventaja más, entre otras, es que la fecha de vencimiento del SGP es el 4 de julio de 1993, y las posibilidades de su renovación son por lo menos improbables, en tanto que la ICC-II, como se conoce a la Iniciativa modificada en 1990, es de vigencia indefinida.

b) Impacto real de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe

Como lo anticipó el SELA desde el inicio de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, su impacto en la promoción del comercio de los países

pectivas, 1988; Iniciativa para la Cuenca del Caribe: evaluación de la experiencia desde 1984, 1992.

beneficiarios ha sido modesto. Esta conclusión parece contradecir el hecho de que las importaciones realizadas por Estados Unidos al amparo de la ICC aumentaron desde un valor inicial de 493 millones de dólares en 1985 a un valor ligeramente superior a 1 000 millones en 1990, lo que significa haber duplicado su participación en las importaciones de Estados Unidos originarias de los países beneficiarios, de 7.4 a 13.6 por ciento.⁵⁵

Sin embargo, para la evaluación del impacto real de la ICC hay que distinguir dos categorías de productos: los que ingresan libres de derechos a Estados Unidos al amparo de la Iniciativa, pero que igualmente podrían haberlo hecho en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias, y los productos que gozan de exención de derechos estrictamente por la ICC, y que, por tanto, no hubieran recibido un tratamiento preferencial a no ser por este instrumento. Al hacer la diferencia anterior se concluye que las importaciones exentas de derechos estrictamente por la ICC tuvieron en 1990 un valor de 422 millones de dólares, equivalentes a 5.6% de las importaciones totales de Estados Unidos desde los países designados en la Iniciativa.⁵⁶

En otro aspecto, la evaluación de la ICC revela que las importaciones estadounidenses desde los países designados tendieron a concentrarse en un número reducido de los mismos: República Dominicana, Costa Rica y Guatemala (enumerados en orden de importancia), que en 1990 originaron dos terceras partes de dichas importaciones. De igual manera, el 98% de los productos beneficiados está constituido por un número reducido de rubros: carne de res, piña, caña de azúcar, cigarros, jugo de naranja, alcohol etílico, ron, tabaco y vegetales congelados.⁵⁷

El impacto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe podría ser mucho mayor si se incluyeran los productos actualmente excluidos, como lo indica el comportamiento de las importaciones de textiles en virtud del programa de acceso especial que en seguida se comenta.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ SELA, *Iniciativa para la Cuenca del Caribe...*, op. cit., p. 49.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 53.

c] Exportaciones textiles: Iniciativa no, "maquila" sí

El 20 de febrero de 1986 el presidente Reagan puso en vigor un Programa de Acceso Especial para Textiles al que generalmente se hace referencia como "programa 807-A" o "super 807". De conformidad con el mismo, se suscriben acuerdos sobre Niveles Garantizados de Acceso (GAL) de prendas de vestir y otros textiles, a los que se les aplica el "trato 9802". Esto significa que, de acuerdo con el subtítulo 9802.00.80 del sistema tarifario de Estados Unidos, los productos que se ensamblen total o parcialmente fuera de este país, a partir de materiales o componentes fabricados en el mismo (o sea, que sean objeto de *maquila*) podrán ingresar a su territorio aduanero pagando solamente un gravamen sobre el valor agregado en el extranjero. Las importaciones GAL tienen el beneficio adicional de que se determinan en forma independiente de las cuotas establecidas en el marco del Acuerdo Multifibras.

Por efecto del Programa, las importaciones de textiles y prendas de vestir crecieron rápidamente, desde 512 millones de dólares en 1984, equivalentes al 11% de las importaciones no elegibles. En 1990 estas cifras se habían elevado a 2 000 millones y 59%, respectivamente, por lo cual superaron en valor las importaciones de crudo, otro producto excluido de la ICC, cuya importancia relativa ha venido decreciendo en el comercio con el Caribe debido a la caída de sus precios.⁵⁸

Es evidente que el Programa de Acceso Especial para Textiles beneficia a los países que suscriben los GAL, pero no hay que perder de vista que el Programa favorece también en muy alto grado a Estados Unidos, porque por esta vía contrarresta la competencia de las prendas de vestir originarias de países asiáticos. Mediante el Programa, Estados Unidos asocia su producción a la mano de obra barata del Caribe, y adicionalmente genera empleo en su propio territorio. Por el contrario, la producción asiática casi no incorpora elementos producidos en Estados Unidos y, dada su competitividad, origina pérdida de empleos en este país. Esto explica que la Asociación Estadouni-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 54.

dense de Fabricantes de Productos Textiles, que ha manifestado tenaz resistencia a las importaciones textiles desde principios del siglo xx, no sólo no se opuso esta vez sino, antes bien, favoreció la aprobación del Programa.

Iniciativa para las Américas

La propuesta de una nueva política de relaciones entre Estados Unidos y América Latina, esbozada en líneas generales por el presidente Bush el 27 de junio de 1990 y conocida como Iniciativa para las Américas, ha rendido desde entonces resultados bastante precarios. Los pronósticos en cuanto a sus perspectivas son todavía reservados.

La Iniciativa de Bush descansa en "tres pilares": la reducción de la deuda externa, la promoción de las inversiones y la liberación del comercio. El estado de estos tres campos es, brevemente, como sigue.

a) Reducción de la deuda

Lo sustantivo de la propuesta fue reducir la deuda bilateral contraída con el gobierno de Estados Unidos, estimada por éste en unos 12 000 millones de dólares. La reducción se otorgaría en todo caso sólo a los países "que adopten estrictos programas de reforma económica y de inversión con el apoyo de instituciones internacionales."⁵⁹ Así pues, los criterios de elegibilidad restringieron desde un principio su cobertura, tal como lo reconoció el subsecretario del Tesoro, Mulford, al señalar que eran muy pocos los países que cumplían con los requisitos establecidos por el gobierno de Estados Unidos.⁶⁰

El proyecto de ley de la Iniciativa para las Américas fue presentado al Congreso en septiembre de 1990, pero hasta la fecha (1993) no se cuenta con la legislación que autorice a celebrar los acuerdos de reducción. Apenas cuando el anuncio de la Iniciativa estaba fresco, el Congreso autorizó la celebración de acuerdos para reducir la deuda

⁵⁹ *Ibid.*, p. 57.

⁶⁰ Texto en español del discurso del presidente Bush, distribuido por la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, Washington, 27 de junio de 1990.

contraída dentro de programas de suministros agrícolas (P.L.480), por un monto de 2 300 millones de dólares. Aun así, hasta 1992 sólo se había negociado la reducción con tres países: en primer lugar, con Chile, que fue el primero considerado elegible, y posteriormente con Bolivia y Jamaica.

Las perspectivas para negociar nuevas reducciones son lúgubres. El Subcomité de Operaciones Externas del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes decidió el 12 de junio de 1992 no incluir recursos para reducción de deuda en los programas de asistencia externa para el año fiscal de 1993.⁶¹ Clinton probablemente tampoco se incline por solicitarlos.

b) Promoción de las inversiones

En este punto el cuadro no es más promisorio que el de la reducción de deuda. El compromiso asumido por Bush fue crear un "nuevo fondo de inversiones para las Américas", con capital de 1 500 millones de dólares, de los cuales Estados Unidos aportaría 500 millones en cinco cuotas anuales, y otro tanto Japón y Europa, respectivamente.

El 11 de febrero de 1992 se suscribió el convenio constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones, pero no ha podido operar, y ni siquiera se ha reunido el capital comprometido unilateralmente por Bush. Sólo algunos países de Europa han contribuido (Alemania, España, Francia, Italia y Portugal, con un total de 129 millones de dólares); no estaba previsto que América Latina hiciera aportaciones; sin embargo, varios países decidieron participar en la formación del capital (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela), que han aportado en total 97 millones de dólares; Japón anunció que contribuiría con los 500 millones de dólares que se le pedían, pero su desembolso está sujeto a que Estados Unidos haga lo mismo.⁶²

⁶¹ SELA, *Boletín de Información Comercial*, núm. 33, julio de 1988, p. 8.

⁶² SELA, *Situación y perspectivas de la Iniciativa para las Américas*, 1992, p. 5.

Aquí radica de nuevo el problema. El presupuesto estadounidense para el año fiscal 1992 no incluyó la asignación de fondos para desembolsar los 100 millones de dólares correspondientes, y el Subcomité de Operaciones Externas redujo a 75 millones de dólares dicha asignación: menos aún que el aporte comprometido por sólo cuatro países de los 13 de América Latina antes mencionados.

c] El pilar comercial

La liberalización del comercio se consideró desde un principio la parte sustantiva de la Iniciativa para las Américas. Bush subrayó que el objetivo final de ésta era "el establecimiento de un sistema de libre comercio que vincule a todos los países de las Américas [...] en una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego".⁶³

Con tal fin, Bush manifestó la disposición a celebrar acuerdos de libre comercio, "particularmente con los grupos de países que se han asociado con el propósito de lograr la liberalización del comercio".⁶⁴ Posteriormente no ha sido ésta la orientación que ha seguido la Casa Blanca. A lo sumo se ha hecho mención de la posibilidad de negociar acuerdos con países individuales, Chile en primer lugar, pero en todo caso después de concluirse el acuerdo de libre comercio con Canadá y México.

En el espíritu de la integración hemisférica, el único acontecimiento de innegable trascendencia ha sido precisamente la firma de tal acuerdo. Las negociaciones concluyeron el 12 de agosto de 1992. Al parecer, el Acuerdo entrará en vigor en enero de 1994, pero también suelen escucharse muchas expresiones de oposición en el Congreso de Estados Unidos, lo que podría anticipar dificultades. Paralelamente se tendrán que negociar varios acuerdos suplementarios pero, a este respecto, las declaraciones de diversos poderosos congresistas sobre aspectos de la política interna de México probablemente susci-

⁶³ SELA, *Situación y perspectivas...*, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁴ Secretaría de Prensa de la Casa Blanca..., *op. cit.*

ten inquietud aun entre quienes no pierden la fe pues todo lo han apostado a que se firme el texto negociado con Bush.

No se puede anticipar con certeza qué es lo que se hará en el futuro para llevar adelante el espíritu de integración hemisférica. México es caso aparte. De hecho ya estaba integrado a la economía de Estados Unidos, por cuanto los intereses que movieron a Washington a negociar no existen —o sólo existen en mucho menor grado— en relación con otros países. Tampoco está claro si la concertación del libre comercio se hará mediante acuerdos individuales con cada país, siguiendo el modelo del acuerdo tripartito de América del Norte, o si la sucesiva extensión del libre comercio y las disposiciones sobre inversiones y servicios se operará a través de la *Cláusula de adhesión* que se incluyó en el NAFTA.

La utilización de esta cláusula dista de ser tan sencilla y expedita como la presentan algunos gobiernos ansiosos. No se conoce la posición que asumirá el Congreso de Estados Unidos. Tampoco se ha dilucidado si este país está dispuesto a extender a todos los países el tratamiento que se dio a cada materia en el NAFTA. Para el caso resulta ilustrativa una pregunta:

¿La cláusula de adhesión le permitirá a Estados Unidos plantear temas petroleros cuando negocie con Venezuela; [o] permitiría que se planteara el tema únicamente si México y Canadá estuviesen de acuerdo, o impediría que se tratara el tema? [...] Si se planteara el tema, ¿las nuevas disciplinas afectarían exclusivamente a Venezuela o se aplicarían retrospectivamente a todos los miembros del Club [de libre comercio]?⁶⁵

Como éste de los energéticos, hay otros temas de interés para cada país, cuyo tratamiento es difícil de anticipar, sobre todo en el inicio del gobierno de Clinton. Por lo demás, Washington conoce bien a sus socios latinoamericanos y no teme tenerlos indefinidamente en lista de espera.

⁶⁵ SELA, *Objetivos de negociación de Estados Unidos en la Iniciativa para las Américas*, 1992, pp. 31-32.

Relaciones comerciales con la Unión Europea

El intercambio con Europa tiene para América Latina y el Caribe una significación particular: para los países caribeños la Unión Europea constituye mucho más que un socio comercial en virtud de pertenecer dichos países al grupo ACP y, en consecuencia, basan sus relaciones económicas, y no sólo comerciales, en los Acuerdos Lomé que les otorga un trato preferencial en varios aspectos. Lomé IV incorporó a la República Dominicana y a Haití.

Desde el punto de vista estrictamente comercial, la Unión Europea es el mercado adonde se destina el 20% de las exportaciones latinoamericanas. Para algunos países como Argentina, Brasil y Nicaragua, la Unión es el destino de un 30% de sus exportaciones, y para Bolivia y Chile hasta del 35%, aproximadamente.⁶⁶ En cuanto a inversiones extranjeras, la Unión es la segunda fuente principal de capitales para América Latina (una tercera parte en 1990), pero Brasil concentra un 68% del total.

Más allá de lo anterior, la Unión Europea tiene la significación singular de ser el grupo de países que está operando el proceso de regionalización más impresionante de todos los tiempos. Por primera vez en la historia 12 países desarrollados, entre ellos algunos miembros del Grupo de los 7, crean un vasto espacio dentro del cual habrá libre circulación de personas, mercancías y capitales, con todo lo que ello implica en materia de armonización de normas técnicas, legislación tributaria y financiera, sistemas aduanales y migratorios, regímenes de inversión, normas de participación en las compras gubernamentales, etcétera.

El Mercado Único comenzó a operar el 1 de enero de 1993 y están sentadas las bases para constituir dentro de pocos años una Unión Económica y Monetaria, en cuya moneda común (el ECU) estará denominado más del 40% de las reservas monetarias mundiales.

El 1 de enero de 1994 entrará en operación al Área Económica Europea, en la que además de los estados miembros de la Unión par-

⁶⁶ CEPAL, *La política comercial de la Comunidad Económica Europea después de 1992: implicaciones para América Latina*, 1992, gráfica 2.

participarán Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, que ya ratificaron los acuerdos respectivos. Estaba previsto que Suiza formara parte también, pero su participación fue rechazada por un margen menor del 1% en el referéndum suizo celebrado el 6 de diciembre de 1992. No obstante, Suiza seguirá gravitando en el Área Económica Europea, pues hacia ésta destina el 59% de sus exportaciones y en ella se origina el 73% de sus importaciones.⁶⁷ Varias grandes compañías helvéticas han declarado que se proponen instalar plantas fuera del país para participar activamente en el Mercado Único.

Europa es, en suma, la concreción objetiva del nuevo orden económico mundial. Ciertamente, las noticias que llegan del Viejo Continente son poco halagadoras, todas ellas relacionadas con la recesión económica, la turbulencia monetaria y las perturbaciones políticas, por lo cual algunos ponen en tela de juicio el futuro de la Unión. No parece ser una percepción objetiva. En un proyecto de tal envergadura lo asombrosamente extraño sería que no sufriera tensiones y traumatismos.

Restricciones para el acceso al mercado de la Unión Europea

De igual manera que los demás países desarrollados, los europeos tienen niveles arancelarios reducidos pero barreras no arancelarias difíciles de sobrepasar. Las medidas que aplican por igual todos los países (o *medidas comunitarias*) tienen relación, sobre todo, con los productos agrícolas, textiles y siderúrgicos. Consisten, principalmente, de gravámenes variables, otorgamiento de licencias y restricciones cuantitativas.

Los productos tropicales están afectados tanto por restricciones cuantitativas como por impuestos selectivos de consumo. El 79% de las importaciones de textiles y el 46% de las prendas de vestir tienen restricciones en el marco del Acuerdo Multifibras,⁶⁸ cuya modifica-

⁶⁷ "Swiss Reject EEA Treaty, Choosing Isolation and Risked of Prolonged Recession", en *Market Trends*, Deutsche Bank Research, diciembre 14 de 1992, pp. 8-10.

⁶⁸ CEPAL, *La política comercial de la Comunidad...*, op. cit., p. 7.

ción ha encontrado en la Unión su más decidido opositor. El 56% de las exportaciones latinoamericanas de hierro y acero está sujeto a "precios básicos de importación" fijados por la Unión. Los principales proveedores (Brasil y Venezuela) han debido firmar acuerdos bilaterales a este respecto.

Las medidas comunitarias más utilizadas han sido por mucho tiempo (desde 1977) los procedimientos antidumping, los acuerdos de autolimitación de las exportaciones, las medidas de vigilancia y las medidas de antisubsidio. Estas restricciones afectan no sólo el comercio de los productos antes indicados sino también el de los productos eléctricos y electrónicos. "Resulta evidente que la CEE ha sustituido las medidas arancelarias por las BNA, dirigiendo este tipo de protección sobre todo a los países en vías de desarrollo y a algunos sectores específicos."⁶⁹

Por la cobertura de sus exportaciones afectadas por restricciones, los países latinoamericanos más perjudicados son Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. En el caso de México, la medida que mayormente le interesa son los contingentes nacionales aplicados a las importaciones de petróleo. Costa Rica y Ecuador son productores principales de banano, cuyo mercado tiene severas restricciones en España y en Grecia por la preferencia concedida a la producción de Islas Canarias y de Creta, respectivamente, lo mismo que en Francia y Gran Bretaña por las preferencias otorgadas a sus antiguas colonias en África y el Caribe. En 1992 la Unión acordó imponer cuotas de importación y elevar a 20% los aranceles a la importación de banano latinoamericano, disposición que ha dado lugar a una fuerte tensión con los productores de América Latina, fuertemente afectados por la medida.

El desafío del Mercado Único

El impacto que tendrá el Mercado Único en el comercio de América Latina es objeto de numerosas conjeturas todavía. Desde el lado po-

⁶⁹ CEPAL, *Las políticas macroeconómicas de la Comunidad Europea y sus efectos sobre las economías latinoamericanas y del Caribe*, 1990, p. 21.

sitivo se argumenta que la expansión económica derivada de la creación de un vasto espacio de libre circulación de bienes, personas y capitales repercutirá en un incremento de las importaciones. Es indudable que así ocurrirá, pero el efecto principal será incrementar el comercio entre los países miembros. Actualmente el 60% del comercio total de la Unión se realiza en el seno de ésta, pero en el Mercado Único corresponderá a las tres cuartas partes. "En consecuencia, sin ser [el Mercado Único] un proyecto de carácter excluyente, tiene una clara orientación interna."⁷⁰

El impacto del Mercado Único tendrá también consecuencias negativas, las cuales han sido mejor estudiadas que las anteriores.⁷¹ En relación con la protección que la Unión pueda establecer, la conjetura principal radica en el nivel que tendrá finalmente la tarifa arancelaria común. Experiencias anteriores indican que las demandas de los países miembros de menor desarrollo relativo han forzado algunos aranceles hacia arriba (como ocurrió con la protección agrícola cuando ingresaron España y Portugal).

Por tanto, no está excluido que estos países, y además Grecia, sean favorecidos con protección comunitaria para los productos metálicos, la industria alimenticia y la textil (que genera el 23% del empleo en Grecia y Portugal), todos los cuales, en un estudio de la Unión sobre el impacto del Mercado Único en los países miembros, han sido identificados por esos dos países como "sectores sensi-

⁷⁰ SELA, *La situación económica de la Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina y el Caribe*, 1991, p. 28.

⁷¹ CEPAL, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina*, 1990; *Las políticas macroeconómicas de la Comunidad Europea y sus efectos sobre las economías latinoamericanas y del Caribe*, 1990; *La política comercial de la Comunidad Económica Europea después de 1992: implicaciones para América Latina*; Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), *A Test of Partnership (The Impact of the Single European Market on Latin America in the 1990s)*, 3 vols., Madrid, 1990 y *El Mercado Único Europeo y América Latina*, 1991; OCDE, *Some Implications of Europe 1992 for Developing Countries*, 1992; Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales e Instituto Europeo de Administración Pública, *Study on 1992: Impact and Issues for Central America*, 1991.

bles". También se consideraron sensibles el aluminio, la energía y los equipos eléctricos, entre otros.⁷²

Otra presión hacia el proteccionismo puede provenir del desarrollo desigual dentro del Mercado Único. La Unión aplica vigorosas medidas para reducir los desequilibrios (un rasgo que diferencia sustancialmente la integración europea de la promovida por Estados Unidos en América Latina, la cual descansa en el principio de la desigualdad). Si pese a todo los desequilibrios tuvieran efectos perturbadores en la Unión, lo más probable es que ésta se vea obligada a favorecer con mayor protección a los países o regiones menos beneficiados por el Mercado Único.

Las expectativas de incremento o restricción de las exportaciones latinoamericanas en el Mercado Único varían de unos productos a otros.⁷³ En general, la Política Agrícola Común constituye un gran obstáculo para las exportaciones agropecuarias latinoamericanas. Además, el café y otros productos agrícolas y bebidas tienen una baja elasticidad de ingreso, por lo cual se espera que sus exportaciones crezcan proporcionalmente menos que el ingreso de la Unión. En el caso de la carne y los cereales, la Unión y América Latina son competidores en el mercado mundial, aunque un 20% de las importaciones de la Unión proceden de aquélla.

Un éxito significativo es el alcanzado por Argentina y Brasil en la penetración del mercado de la Unión Europea de aceites vegetales, principalmente de soya, gracias a la conjugación de tres factores: "ventajas comparativas y adelantos tecnológicos en el campo agrícola; la estructura oligopsónica peculiar de la cadena de producción de aceites vegetales, [y] el alto grado de flexibilidad operativa de las principales compañías".⁷⁴

A diferencia de las carnes y los cereales, en materias primas industriales América Latina y la Unión son mutuamente dependientes

⁷² "El impacto del Mercado Único en el sur de Europa", en *Revista de Estudios Económicos*, núm. 3, 1991, p. 151, 180; CEPAL, *La política comercial de la Comunidad...*, op. cit., cuadro 3.

⁷³ IRELA, *A Test...*, op. cit., y *El Mercado Único Europeo y América Latina*, s.l., 1991.

⁷⁴ IRELA, *A Test...*, op. cit., vol. B, p. 181.

y, en consecuencia, las repercusiones del Mercado Único en las exportaciones latinoamericanas serán positivas. Se prevé que como resultado de la aplicación de normas más estrictas sobre protección del medio ambiente, la industria europea de transformación de metales estime más conveniente el desplazamiento de capacidad productiva a los países productores, lo que en caso de ocurrir beneficiaría a América Latina en términos de ventas con mayor valor agregado. Hay algunas manifestaciones de lo anterior en las exportaciones de cobre, en las cuales ha disminuido la participación del cobre sin refinar mientras se ha incrementado la del cobre refinado.

El espectro de las exportaciones de productos propiamente industriales (divisiones 5 a 8 de la CUCI) es mucho más variado y depende de la concurrencia de varios factores. En principio, las repercusiones esperadas son positivas, pero América Latina tiene ante sí competidores muy poderosos. Un ejemplo se tiene en las exportaciones de textiles, calzado y prendas de vestir (un 20% de las exportaciones industriales a la Unión), cuyo crecimiento ha sido lento debido a que han perdido terreno frente a los exportadores asiáticos, con excepción de las exportaciones de calzado brasileño. Se prevé, asimismo, que en próximos años aumente la competitividad de la industria comunitaria de textiles a consecuencia de las economías de escala que generará el Mercado Único. Las exportaciones de automóviles y de partes automotrices presentan buenas perspectivas, pues seguramente tendrán libre acceso cuando procedan de empresas europeas.

En conclusión, América Latina tendrá que realizar un esfuerzo enorme para abrirse paso en el vasto mercado de la Unión, pero para ello deberá operar profundos cambios en su economía de exportación. En rigor a la verdad, hay que admitir que la posibilidad de América Latina de beneficiarse del Mercado Único depende no tanto de la Unión como de la propia América Latina, pues la pérdida de importancia relativa que la región ha sufrido en el comercio exterior de aquélla obedece en buena medida a la composición de sus exportaciones (alimentos, minerales, combustibles y un porcentaje reducido de bienes industriales).

Al indicar lo anterior simplemente se desea señalar un hecho que a menudo se pasa por alto cuando solamente se repara en los obstáculos

de la Unión o en las preferencias otorgadas por ésta a los países ACP y a los mediterráneos (Argelia, Chipre, Egipto, etc.). En un mundo que está erizado de obstáculos al comercio, hay que admitir que el más importante de todos radica en los países mismos.

III. MÉXICO: LA EMPRESA TRANSNACIONAL EN LOS OCHENTA

El giro hacia la exportación

Lo que México vivió en los ochenta fue una reacción contra el modelo de desarrollo de la Revolución. En cosa de unos cuantos años se puso fin a la política de sustitución de importaciones y se dismanteló su institucionalidad histórica. La nueva convocatoria fue producir para exportar. El capital mexicano ha respondido con perplejidad, lentitud y timidez. Muchos han preferido el tránsito de la industria al comercio, y sobre todo a la especulación. El éxito del nuevo modelo se ha confiado al capital extranjero. Éste fue el mensaje que el presidente Salinas llevó a Europa y al Lejano Oriente. El capital norteamericano, en posición confortable desde la época de la sustitución de importaciones, cambió de estrategia ante la crisis y sólo ha requerido un cambio de la legislación.

En relación con 1982, año en que inició la crisis, la exportación total de México fue 13% mayor que en 1991, al pasar de 21 230 millones de dólares a un total de 27 175 millones.⁷⁵ El balance cuantitativo del decenio impresiona muy poco. El cambio realmente significativo fue el que se operó en la composición de las exportaciones. En 1982 las de petróleo constituían el 74% del total, mientras que en 1992 representaron solamente el 27%, a consecuencia de la fuerte caída de los precios del crudo, de 28.68 dólares en 1982 a 14.54 en 1991, como promedio en ambos casos. Por el contrario, la industria manufacturera incrementó su peso relativo en la exportación total, de 16 a 62% en el periodo considerado. El cambio cua-

⁷⁵ Comercio Exterior, *Sumario estadístico*, México, marzo de 1984 y mayo de 1992.

litativo se habría operado aun si los precios del crudo de 1982 se hubieran mantenido constantes; bajo esta hipótesis, la participación relativa de las ventas de petróleo en el nuevo valor de la exportación total sería actualmente del 42%, en tanto que las exportaciones de la industria manufacturera representarían el 49%. La industria habría sobrepasado de todas maneras al petróleo en la estructura de la economía exportadora de México.

El grupo de productos que constituye la mayor parte de la exportación es poco numeroso y en él se pueden distinguir dos subgrupos: en uno se encuentran productos como el cloruro de polivinilo (PVC), las resinas sintéticas y las materias plásticas, los tubos de hierro y acero, con costura y sin costura, etc. Son productos "maduros" cuya fabricación se realiza mediante tecnologías difundidas sin restricciones de acceso. El tamaño del mercado interno permitió a estas industrias alcanzar economías de escala que al reducir el costo fijo unitario favorecieron su competitividad externa.

El segundo subgrupo es el más dinámico: lo integra un número muy reducido de industrias de alta tecnología, como la de computadoras y, ante todo, en forma conspicua, la industria automotriz. El secreto del éxito y su vulnerabilidad es que las exportaciones de alta tecnología son *comercio-intraempresa*, lo que circunscribe las políticas internas al ámbito de la estrategia corporativa.

Vistas las cosas desde el ángulo de las perspectivas, la exportación de estas industrias se encuentra en *situación óptima* o de *estrellas nacientes*, debido a que satisfacen la doble condición de ser productos que participan en forma creciente en el mercado de la OCDE y a que México tiene una presencia cada vez mayor en esas importaciones.⁷⁶

⁷⁶ Véanse los criterios de clasificación en Fernando Fajzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", en *Revista de la CEPAL*, núm. 44, Chile, 1991, pp. 149-178, y Ousmene Mandeng, "Competitividad internacional y especialización", en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, Chile, 1991, pp. 25-42.

Exportación y programas sectoriales

Tres programas sectoriales tiene la estrategia actual del gobierno. De dos de ellos se hará en seguida una breve presentación para después tratar con cierta extensión el caso de la industria automotriz, por la significación excepcional que tiene en el nuevo modelo.

Originalmente el programa sectorial de la industria de computadoras tuvo tres propósitos claramente definidos: sustituir las importaciones mediante la creación de capacidad productiva interna, en función de lo cual se estableció el mecanismo de los permisos de importación de computadoras, monitores, teclados, impresoras, etc. En segundo lugar, se fijó la modalidad de la coinversión, para cuyo efecto se dispuso que el capital de las empresas fuera mexicano en un 51%. En tercer lugar, se persiguió el objetivo de crear capacidad productiva nacional de los insumos de la industria, y con tal fin en 1989 se fijó la meta de un 40% de contenido local.

El programa no se pudo llevar a la práctica en su forma original. En 1985 IBM obtuvo autorización del gobierno para fabricar microcomputadoras "en un proyecto de inversión extranjera mayoritaria" (según *Comercio Exterior*, y 100% de propiedad extranjera, señalan otras fuentes), a cambio de lo cual se comprometió a invertir "91 millones de dólares en cinco años para fabricar la línea de computadoras personales sistema 51", y exportar el 92% de su producción. Hewlett Packard optó igualmente por la propiedad total de su subsidiaria.⁷⁷ "El acuerdo [con IBM] introdujo un cambio en la regulación de la inversión extranjera directa, que va del énfasis en la copropiedad a la inducción de las compañías extranjeras para que utilicen a México como una plataforma para la producción mundial."⁷⁸

Posteriormente, en abril de 1990, se emitió un decreto que formalizó el programa sectorial e introdujo nuevas disposiciones: los per-

⁷⁷ "La IBM fabricará microcomputadoras", en *Comercio Exterior*, núm. 8, México, 1985, pp. 770-771; UNCTC, *Foreign Direct Investment...*, op. cit., p. 12, y Kurt Unger y Luz Consuelo Saldaña, "Las economías de escala y de alcance en las exportaciones mexicanas más dinámicas", en *El Trimestre Económico*, núm. 222, México, abril-junio de 1989, p. 491.

⁷⁸ UNCTC, *Foreign Direct Investment...*, op. cit., pp. 11-12.

misos para importar fueron sustituidos por aranceles de importación de 20% para las computadoras y 10% para los componentes. Asimismo, para compensar a las empresas las pérdidas en que hubieran incurrido por inversiones realizadas para cumplir con las disposiciones anteriores, se las autorizó a importar sin pago de derechos hasta el 80% del valor agregado de la producción y hasta el 200% de la inversión en tecnología.⁷⁹

El programa sectorial provee protección de mercado a la industria y a cambio fija requerimientos de contenido local, exportación y transferencia de tecnología. Apple Computers no pudo cumplir los objetivos de exportación y cerró su planta. Por su parte, IBM y Hewlett Packard manifiestan que su desempeño exportador está vinculado a los compromisos asumidos dentro del programa sectorial. En 1987 IBM exportó intraempresa más de la mitad de su producción de sistemas PS/2 y AS/400 a Estados Unidos y Canadá, y Hewlett Packard colocó el 40% de su producción de computadoras en Canadá, Japón y América Latina. En cuanto al requisito de elevar el contenido local, IBM subcontrata con proveedores locales entre el 25 y el 50% del valor de la producción y Hewlett entre el 11 y el 25%. Las importaciones de ambas empresas constituyen solamente un 25 y un 10% del valor de la producción, respectivamente.⁸⁰

En contraste con lo que se lleva dicho, la experiencia del programa sectorial de la industria farmacéutica es negativa. La exportación de la mayor parte de las subsidiarias representa un porcentaje muy modesto de su producción. Se argumenta que no se tienen excedentes exportables porque la demanda interna es muy expansiva, además de que los mercados de exportación ya están adecuadamente servidos por otras subsidiarias. No obstante, la perspectiva del libre comercio con Estados Unidos y Canadá, así como las modificaciones introducidas a la legislación sobre marcas y patentes, parecen haber inducido a dos empresas a invertir en expansión de su capacidad de producción. Hasta ahora "parece que la política sectorial ha tenido poco o ningún resultado en el desempeño de las subsidiarias farmacéuticas, lo que indica que cuando los objetivos de una política

⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 66.

no están en línea con la estrategia comercial de las subsidiarias, dichos objetivos puede ser que no se alcancen".⁸¹

Empresa trasnacional: su reacción ante la crisis

En el marco recesivo de la economía mexicana en los ochenta, tanto la inversión privada como la pública se contrajeron severamente, incluida la inversión extranjera directa. Si se excluye lo invertido en las plantas maquiladoras, el flujo de inversión extranjera cayó de 2 165 millones de dólares en 1980, a solamente 391 millones en 1984, después de lo cual inició un periodo de recuperación acelerada.⁸² Un factor importante del cambio de tendencia fue el programa de conversión de deuda en capital. En particular, la industria automotriz lo aprovechó para capitalizar 311 millones de dólares.⁸³

El impacto más fuerte y directo de la crisis recayó sobre las empresas por la contracción de la demanda interna, porque la planta industrial estaba orientada a servir el mercado local, pero en contrapartida, las drásticas devaluaciones de 1982 y 1983, que redujeron el tipo de cambio real del peso en 71 y 11%, respectivamente, estimularon la exportación.

A su vez, las devaluaciones incrementaron el precio de los bienes intermedios importados y elevaron el costo en moneda nacional del pago de la deuda externa de las empresas, pero el efecto negativo de las devaluaciones fue contrarrestado, principalmente, por dos vías: en primer lugar, mediante la creación en 1983 del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), que garantizó a las empresas la entrega futura de divisas a un precio por abajo del mercado libre. En segundo lugar, mediante las ganancias cambiarias extraordinarias que obtuvieron los exportadores al convertir sus ingresos en dólares a pesos fuertemente devaluados.⁸⁴

⁸¹ *Ibid.*, p. 67.

⁸² *Ibid.*, p. 22.

⁸³ *Loc. cit.*

⁸⁴ Miguel Álvarez Uriarte, "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", en *Comercio Exterior*, núm. 9, México, 1991. Según Arturo Guillén

Frente a la crisis, las empresas trasnacionales reaccionaron con un cambio de estrategia corporativa, lo que se tradujo en una elevación de su competitividad con el doble objetivo de destinar una parte creciente de su producción al mercado exterior, al mismo tiempo que preservaban sus posiciones en el mercado local en un ambiente de apertura externa.

Para elevar su competitividad, las firmas trasnacionales redujeron sus costos de producción y mejoraron la calidad de los productos; con tal propósito adquirieron nueva tecnología y brindaron asistencia técnica y de control de calidad a las firmas proveedoras locales. En la reducción de los costos de producción hubo también un factor externo a las empresas, que fue la estrategia de reducir los salarios reales y mantenerlos consistentemente por abajo del nivel de 1980. El resultado de esta estrategia lo ilustra el hecho de que el "trabajo" (sueldos y salarios) constituyó en 1979 el 43% del ingreso nacional disponible, pero solamente el 29% en 1989, en tanto que la participación del "capital" se elevó del 50 al 60% en el mismo periodo.⁸⁵ Más adelante se hará referencia a la estrategia de reducción de costos laborales en la industria automotriz.

El cambio de estrategia corporativa y, correlativamente, las innovaciones organizativas y técnicas introducidas en las empresas dieron resultados en el corto plazo: en una encuesta realizada por la Unidad Conjunta de la CEPAL, y el Centro sobre Corporaciones Transnacionales, cerca de tres cuartas partes de las empresas extranjeras entrevistadas declaró que

[...] ahora se sienten más capaces de competir internacionalmente, esto es, para incrementar las exportaciones como una proporción de las ventas totales [...]. Todas las empresas afirmaron que se consideran más eficientes en la actualidad que antes de la crisis, y 59 de las 63 [entrevistadas] manifestaron haber realizado mayores inversiones [para ampliar su

(coord.), *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo, 1989, del total de deudas registradas en Ficorca un 94% optó por recibir créditos en pesos del Fideicomiso.

⁸⁵ CIMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, vol. XXII, núm. 3, 1990.

planta productiva, abrir nuevas líneas de producción, entrar a nuevos mercados, etc.] durante el periodo crítico.⁸⁶

Pasemos ahora a analizar brevemente el paradigma del modelo exportador: la industria automotriz mexicana, que hasta hace pocos años tenía un bajo perfil de exportación y en los noventa genera casi un tercio de la exportación total de México.

México en la industria automotriz latinoamericana

En América Latina la política oficial seguida y algunos factores imputables a las estrategias de producción de las transnacionales de Estados Unidos y Europa dieron por resultado que, "en su mayor parte, la industria automotriz local pueda clasificarse como *ineficiente y sin objetivos*".⁸⁷ Además, lo que ha predominado son las operaciones de ensamble, excepto en Argentina, Brasil y México.

La crisis de los ochenta tuvo efectos devastadores en la producción física de automóviles. En Brasil cayó, en 1981, un 37% en relación con su nivel en 1980, y posteriormente ha tenido dificultades para recuperarse; en Argentina se desplomó un 52% en 1980-1982 y tocó fondo en 1990; y en México se redujo drásticamente durante 1981-1983 en un 41% y no recuperó el nivel alcanzado en 1981 hasta 1988.

En 1991-1992 mejoraron las perspectivas de la industria, pero no para todos. En términos de competitividad internacional, la industria del automóvil en Argentina está muy mal colocada: sus exportaciones son insignificantes. Brasil y México, por el contrario, al contraerse el mercado interno desplazaron producción hacia el internacional: Brasil aumentó de 12 a 22% su coeficiente de exportación de vehícu-

⁸⁶ CEPAL/CET, *Informe sobre la modernización industrial en México*, 1991, pp. 12, 45. El informe fue elaborado por Michael Mortimore y Torben Huss y las entrevistas fueron coordinadas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Bajo el título de "Encuesta industrial en México" se reprodujo en *Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1991, pp. 694-703.

⁸⁷ ECLAC, *A New International Industrial Order III (The Automobile Sector as Epicenter of the Transnational Corporation Shakeup)*, Santiago de Chile, 1992, p. 34.

los automotores para pasajeros, y México elevó su coeficiente de exportación, del 17 al 42% entre 1985 y 1990.

Este notable resultado otorgó a México el liderazgo en la industria automotriz latinoamericana: las exportaciones de Ford, General Motors y Chrysler (tres de las cinco empresas terminales que operan en México) se elevaron a 4 908 millones de dólares en 1990-1991, lo que equivale a 65% de las exportaciones que en ese mismo periodo realizaron las 13 subsidiarias de trasnacionales automotrices que se encuentran en la lista de los 200 principales exportadores (de toda clase de productos) de América Latina.⁸⁸

Más importante que el aspecto cuantitativo es el hecho de que esas tres cuartas partes de la producción latinoamericana se originan en un solo país y se destinan a un solo mercado (Estados Unidos/Canadá). Ello significa que "el sector automotriz [de México] y su reestructuración han constituido una parte importante del proceso de ajuste a la crisis de la deuda y de su adaptación y creciente incorporación al nuevo orden industrial internacional".⁸⁹ La legislación mexicana llevó gradualmente a este resultado, pero el factor determinante final fue la remodelación de la estrategia corporativa de las trasnacionales automotrices estadounidenses para hacer frente al desafío japonés.

Legislación automotriz: evolución de los objetivos

La política de México en la industria de vehículos de motor (concepto que incluye automóviles para pasajeros y vehículos comerciales) fue por muchos años estimular la creación de empresas con participación de capital mexicano y elevar el contenido local de la producción. De igual manera, el objetivo de exportar no data de fecha reciente. El decreto para el desarrollo de la industria automotriz de 1972 estableció por primera vez la obligación de compensar con ex-

⁸⁸ Estimación con base en el valor de las exportaciones de las trasnacionales automotrices en la lista de los "200 mayores exportadores de América Latina", en *América Economía*, núm. 65, septiembre de 1992.

⁸⁹ CEPAL, *A New International Industrial Order III...*, op. cit., p. 42.

portaciones las importaciones necesarias para producir las cuotas exportadas (a partir del 30% en 1973 hasta una meta del 60% en 1976).

El Decreto para la Racionalización de la Industria Automotriz de 1983 limitó el número de líneas y de modelos distintos que podían producir las empresas terminales, a fin de elevar su eficiencia, y al mismo tiempo autorizó la fabricación de líneas adicionales de vehículos a condición de que la empresa fuera autosuficiente en divisas y de que la nueva línea se destinara a la exportación. El requisito de integración nacional se redujo al 30% para las líneas adicionales. La reducción del contenido local tuvo un impacto decisivo en la orientación exportadora de las empresas.

Finalmente, en 1989 se publicaron dos decretos que en noviembre de 1990 sustituyeron la legislación anterior. Uno de ellos se refiere a la industria de vehículos de autotransporte (camiones pesados, autobuses de tipo integral y tractocamiones). El decreto cambia por completo las reglas del juego: concede plena libertad para fabricar los tipos de vehículos que las empresas juzguen más convenientes; no se fijan mínimos de integración nacional, como tampoco requisitos sobre presupuesto de divisas o estructura del capital. Dentro de un calendario preestablecido, cualquier persona, y no sólo las empresas existentes, podrá producir e importar autobuses, tractocamiones y camiones pesados.

Uno de los primeros resultados de la eliminación del requisito sobre proporción de capital mexicano fue la adquisición, por parte de Daimler Benz, de 80% de las acciones de FAMSA, empresa en la cual tenía participación minoritaria. Por su parte, el gobierno terminó el proceso de privatización de Diesel Nacional (Dina), vendiéndola a inversionistas mexicanos con poca experiencia en la industria [...] ⁹⁰

El segundo decreto versa sobre la producción de vehículos de pasajeros y camiones de hasta 8 864 kg de peso bruto vehicular, y

⁹⁰ CEPAL, *Reestructuración y desarrollo de la industria mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, Santiago de Chile, 1992, p. 173 (Serie Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 83).

“pretende también establecer un marco para la transición, conforme a directrices similares a las del decreto sobre vehículos de autotransporte. Sin embargo, sus metas son más graduales [...]”⁹¹ El decreto concede libertad de producción y a tal efecto se elimina el concepto de líneas de productos que el anterior decreto de 1983 consideraba esencial para operar con economías de escala. No obstante, se mantiene el requisito de que las empresas tengan una balanza comercial favorable, en una relación de 1.75 a 1 a partir de 1994. Finalmente, sin que la enumeración sea exhaustiva, se exige que el 36% del valor agregado en México debe provenir de los proveedores locales.

La estrategia corporativa de la industria automotriz

Dentro de su estrategia de reestructuración global para participar en un mercado mundial altamente competitivo, las empresas automotrices de Estados Unidos tomaron decisiones trascendentales que modificaron profundamente sus operaciones en México, lo mismo en términos de producción (nuevas tecnologías y sesgo hacia la exportación) que en sus relaciones laborales.

Tanto en un aspecto como en otro tuvo gran importancia la redistribución espacial de la industria mediante la construcción de nuevas plantas en el norte de México: Chrysler y General Motors en Ramos Arizpe (Coahuila) y Ford en Chihuahua y Hermosillo (Sonora).

Las nuevas plantas fueron montadas por completo con equipo moderno y tecnología avanzada internacionalmente competitiva. De esta manera, ya a principios de los ochenta los fabricantes de automóviles de Estados Unidos habían decidido establecer una red regional en la cual las importaciones intraempresa de vehículos y motores de sus subsidiarias en México servirían para reducir los costos de producción.⁹²

En esta estrategia se inscribe la decisión de Ford de invertir 700 millones de dólares en la planta de Chihuahua, a fin de ampliar su

⁹¹ *Ibid.*, p. 174.

⁹² UNCTC, *Foreign Direct Investment...*, *op. cit.*, p. 62.

fuelle mexicana de suministro de motores para sus plantas en Estados Unidos y Canadá. De igual manera fue Ford la primera empresa en producir un vehículo subcompacto para exportar a Estados Unidos y Canadá, el *Mercury Tracer*, diseñado por la firma japonesa Mazda, socia de Ford en una coinversión. Para producir el subcompacto se invirtieron en 1984 unos 500 millones de dólares en la nueva planta de exportación en Hermosillo, ampliada en 1989.

Varias y muy importantes fueron las ventajas que obtuvieron las empresas automotrices con su redistribución espacial. En primer lugar, el gobierno mexicano hizo un aporte decisivo mediante el desarrollo de la infraestructura que dichas plantas requerían. En segundo lugar, en virtud del decreto de 1983, las nuevas plantas se beneficiaron de la posibilidad de importar las autopartes que tuvieran un precio comparativamente más alto que las producidas en el país, para adquirir localmente las demás, habida cuenta de que: "cerca de la mitad de las autopartes producidas en el país tienen un precio similar o menor que en Estados Unidos".⁹³

En tercer lugar, las nuevas plantas permitieron un reajuste total de las relaciones laborales. No fue casual que se instalaran

[...] lejos de la ciudad de México y sus alrededores donde, en muchos casos, los sindicatos habían ganado términos de contratación muy favorables [...]. Los administradores procuraron asegurar relaciones laborales más dóciles negociando que los trabajadores de las nuevas plantas se sindicalizaran bajo los auspicios de la Confederación de Trabajadores de México [...].⁹⁴

En virtud de la reorientación de la industria automotriz hacia el mercado exterior, la participación de las exportaciones en las ventas totales creció rápidamente en los años ochenta. El coeficiente de exportación/ventas totales de la industria aumentó a partir de un ínfimo 0.2% en 1985, pero "en 1988 la GM y la Ford alcanzaron un mar-

⁹³ *Ibid.*, p. 61.

⁹⁴ Revin J. Middlebrook, "La política de reestructuración industrial: las empresas transnacionales y la industria automotriz mexicana", en *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 3, El Colegio de México, 1992, p. 344.

gen de exportación elevado, mayor a 50%. La GM exportó 59% de sus ventas totales y 80% de los motores producidos. La Ford exportó 100% de los motores y 51% de los vehículos".⁹⁵

Nissan y Volkswagen se incorporaron con mayor cautela al vuelo hacia la exportación. En particular Nissan, cuyo coeficiente de exportación/ventas fue de 18% en 1988, pero a partir de 1992 esta firma exporta unos 200 000 motores a Estados Unidos con destino a su planta en Tennessee. Volkswagen, por su parte, saltó en 1989 a una exportación de 35% de sus ventas totales, como resultado de un cambio de estrategia: cesó su producción en Estados Unidos en 1988 para operar desde su planta en México. Ulrich Seiffeirt, miembro del consejo directivo de la empresa, declaró en 1990: "Decidimos que Volkswagen de México será el puente de exportación para el sucesor del Golf y para un nuevo modelo que está por arriba del actual Jetta, para poder explotar mejor los mercados estadounidense y canadiense."⁹⁶

Factores del gran salto

Varios factores fundamentales del éxito exportador de la industria automotriz mexicana se podrían identificar. Uno de ellos ha sido el incremento de la competitividad internacional de las plantas. En relación con este aspecto, ha tenido singular importancia el costo de la mano de obra, particularmente en la respuesta a los competidores japoneses. En un estudio realizado para el gobierno mexicano,⁹⁷ la firma consultora comparó los costos de producción de motores en México con los de Alemania, Brasil, Corea, Taiwán, Japón y Estados Unidos, y encontró que los costos salariales más bajos correspondían a México (el sueldo promedio del personal administrativo estaba com-

⁹⁵ Alfonso Mercado y Taeko Taniura, "Las exportaciones automovilísticas de México. Factores favorables, obstáculos y necesidades de política", en *Comercio Exterior*, núm. 9, México, 1991, p. 847.

⁹⁶ Declaraciones a *Expansión*, núm. 533, vol. XXII, México, 31 de enero de 1990, p. 26.

⁹⁷ Booz, Allen/Hamilton y Servicio de Información Tecnológica (Infotec), *Industria de autopartes*, 1990.

prendido entre el 20 y el 25% del equivalente en Estados Unidos, y los salarios del personal obrero entre el 5 y el 10%). “Esta ventaja es particularmente importante cuando se trata de la fundición y la fabricación de motores, procesos que hacen uso intensivo de mano de obra.”⁹⁸

Otro factor ha sido la estrategia de elevar la calidad de los productos. El estudio realizado por John Krafcik para el Foro del Programa de la Industria Automotriz del MIT llegaba a la conclusión de que “la combinación mexicana de alta calidad y bajos costos laborales resulta insuperable en el mundo”.⁹⁹

Un factor más del éxito en la nueva orientación de las empresas terminales automotrices ha sido, finalmente, la prioridad que le han asignado a la capacitación y la formación de recursos humanos, a fin de mantener actualizados los conocimientos del personal y elevar al máximo su eficiencia y su productividad. En esto se ha seguido de cerca el ejemplo de las trasnacionales japonesas: un estudio realizado en 1989 por la firma J. D. Power and Associates, encontró que la planta de General Motors en Ramos Arizpe tenía una tasa de interrupciones (*glitches*) de 86 por cada 100 autos, la cual era mucho menor que el promedio de la industria automotriz de Estados Unidos (140 interrupciones por cada 100 autos).¹⁰⁰

De igual manera, el estudio de Krafcik antes mencionado encontró que la industria automotriz de México registraba 64 defectos de ensamble por cada 100 vehículos, en tanto que las plantas automotrices europeas que exportaban a Estados Unidos registraban 105 defectos, las del Sudeste asiático 95 y las de Brasil 92. El índice mexicano era casi igual al de las plantas japonesas instaladas en Estados Unidos.¹⁰¹

⁹⁸ CEPAL, *Reestructuración y desarrollo...*, op. cit., p. 140.

⁹⁹ John Krafcik, *A First Look at Performance Levels at New Entrants Assembly Plants*, International Motor Vehicle Program, México, 1988, citado en CEPAL, *Reestructuración y modernización...*, op. cit., p. 140.

¹⁰⁰ *Business Week*, citado en UNCTC, *Foreign Direct Investment...*, op. cit., p. 62.

¹⁰¹ CEPAL, *Reestructuración y desarrollo...*, op. cit., pp. 140-141.

La industria de autopartes y el requisito de integración nacional

No todo es miel sobre hojuelas. En la incorporación de partes y componentes producidos en México hay problemas con la legislación estadounidense, así como con la introducción de alta tecnología en la industria de autopartes.

La disposición legislativa que mayor impacto restrictivo ha tenido es la Corporate Average Fuel Economy Act de 1980 (CAFE), según la cual, para que un auto fabricado en el exterior goce de las mayores ventajas que se conceden a los autos fabricados en Estados Unidos y Canadá, debe incorporar un 75% de partes producidas en aquel país, proporción que está muy por encima de la establecida en el acuerdo automotriz de Canadá-Estados Unidos de 1966.

El gobierno mexicano negoció en 1986, aparentemente sin éxito, que se reconociera como valor agregado estadounidense el generado en México, de igual manera que se reconoce el valor agregado generado en Canadá, conforme al acuerdo antes mencionado.

En apariencia, el CAFE es una medida de preservación del medio ambiente, pero en realidad es una medida proteccionista cuya finalidad es evitar la relocalización de plantas en países de menor costo, con la consiguiente pérdida de empleos en Estados Unidos.

Adicionalmente a lo indicado, el CAFE ha estimulado la proliferación de plantas maquiladoras automotrices.¹⁰² Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en 1989 operaban 140 plantas maquiladoras de equipos y accesorios automotrices, de las cuales 23 eran de General Motors, 11 de Ford y cinco de Chrysler.

En cuanto a la estrategia corporativa sobre transferencia de tecnología a la industria de autopartes, la situación es la siguiente: de unas 500 empresas de autopartes que operan en México, las seis más grandes con participación de capital extranjero fueron incluidas en la encuesta de la CEPAL mencionada con anterioridad. En tres de ellas participa Ford, en otra más General Motors y las restantes son coin-

¹⁰² Gerardo López Valadez, *La integración nacional ante la internacionalización*, IV Simposio de la Industria Automotriz Mexicana, México, 1986.

versiones con empresas extranjeras que no pertenecen al sector automotriz terminal. La producción se destina fundamentalmente al mercado interno. Vitroflex, que es una coinversión de Ford y Vitro, el monopolio nacional del vidrio, exporta intraempresa el 100% de su producción con destino a las plantas de Ford en Estados Unidos.

Las exportaciones de Vitroflex constituyen el 50% del total realizado por las firmas entrevistadas por la CEPAL, dado que la producción de autopartes se destina fundamentalmente al mercado local. Otro 25% corre a cargo de Spicer, empresa en que coinvierte Dana Corporation.

Además de tener un bajo coeficiente de exportación, las empresas de autopartes más grandes que tienen participación de capital extranjero no exportan partes de alta tecnología. Según las empresas terminales, los insumos de producción local tienen un alto costo y baja calidad. En 1988 se favoreció el uso de autopartes extranjeras mediante la eliminación de los permisos de importación, excepto para internar motores, y la tarifa arancelaria se redujo al 15%. En virtud de lo anterior, crecieron aceleradamente las importaciones (el rubro de material de ensamble para automóviles, por citar un ejemplo, registró en 1991 una importación superior a los 5 000 millones de dólares).¹⁰³

A la estrategia corporativa de apoyarse en la importación de partes y componentes se suma la negativa de las transnacionales a transferir alta tecnología a las empresas existentes, en tanto aquéllas se encuentren restringidas a participar minoritariamente en el capital de éstas.¹⁰⁴

La estrategia de transferencia de tecnología de las empresas transnacionales obstaculiza el desarrollo no sólo de las firmas mixtas en que tienen una participación minoritaria, sino sobre todo constituye un freno importante para que se puedan desarrollar las empresas nacionales de autopartes. "Los rasgos comunes [de estas empresas] son que su vocación exportadora es moderada [...] y sus productos menos dinámicos tecnológicamente, estandarizados, con frecuencia

¹⁰³ Comercio Exterior, *Sumario estadístico*, México, mayo de 1992.

¹⁰⁴ UNCTC, *Foreign Direct Investment...*, op. cit., p. 64.

son nichos temporales por ser productos de reposición o que experimentan gradual sustitución por nuevos productos, y su rentabilidad es moderada.”¹⁰⁵

Aproximación a las perspectivas

Los cambios operados en México desde el inicio del dismantelamiento de la protección arancelaria y no arancelaria en 1985, fueron de tal manera rápidos que se puso a prueba la capacidad de adaptación del sistema empresarial mexicano. De la prueba quedó en evidencia que las subsidiarias de empresas transnacionales se ajustaron con mayor facilidad a la nueva estrategia de desarrollo, en tanto que la empresa puramente mexicana ha tardado en reaccionar, no ha contado con todos los elementos (financieros y técnicos) para reajustarse, y en el camino (en el breve trayecto de apenas unos 10 años) han perecido muchas de ellas.

El paso subsiguiente a la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá tuvo claramente el objetivo de dar al mundo —en primer lugar a Estados Unidos— la certeza de que la apertura de la economía mexicana no sería revertida en el futuro, condición necesaria y suficiente para convertir a México en un centro de atracción de inversiones extranjeras, con el encanto adicional de ser el primer país latinoamericano (y quién sabe por cuánto tiempo más el único) en haber suscrito un *Free Trade Agreement* con Norteamérica.

“Éstos son los beneficios de la exclusividad”.¹⁰⁶ A lo que podría agregarse los que México espera obtener de su acelerada promoción de acuerdos de integración en América Latina.

No cabe duda de que las políticas del gobierno mexicano estimularon el sesgo hacia la exportación de las empresas extranjeras, pero de lo apuntado en páginas anteriores queda claro que el factor decisivo fue el cambio de estrategia corporativa de las transnacionales.

¹⁰⁵ K. Unger y L. C. Saldaña, *op. cit.*, p. 487.

¹⁰⁶ Nora Lustig, *Bordering on Partnership: The US-Mexico Free Trade Agreement*, Washington, The Brookings Institution, 1991, p. 9.

De la nueva orientación de esta estrategia se deriva una *especialización* creciente de ambas economías, tanto la estadounidense como la mexicana, al reasignarse geográficamente los procesos productivos y, por tanto, al incrementarse el comercio intraempresa. Y se deriva también una mutua *dependencia*: Estados Unidos dependerá más de las ventajas de producir en México a más bajo costo (indispensable para hacer frente a la competencia asiática), y México a su vez dependerá más de las decisiones que tomen las empresas trasnacionales en cuanto a la producción y las exportaciones.

Así pues, el acuerdo de libre comercio es y será en lo sucesivo el espacio en que se definirán las perspectivas de la economía mexicana. Dentro de esa perspectiva general hay un amplio espectro de políticas que México puede escoger. El balance entre empresa nacional y trasnacional dependerá de la elección que se haga.

Hoy día es lugar común decir que vivimos en un "nuevo orden mundial". Qué es éste y qué lo caracteriza es algo que se prefiere dejar sobreentendido. Algunos han encontrado un respuesta cómoda: "nuevo orden mundial" es sinónimo de la disgregación de la Unión Soviética y, por lo tanto, de la erección de Estados Unidos como única superpotencia, con todo lo que ello implica. Sin embargo, como se indica en este libro: "...en un afán por confirmar que la historia no se repite, la de nuestros días tiene un rasgo singular sin precedente: la única superpotencia militar no puede decidir sin consultar; no puede actuar sin el consenso de otros; monopoliza el poder de destrucción planetaria, pero ya no impera. Por ello nadie acierta a definir con precisión qué es el "nuevo orden mundial". Su único rasgo inconfundible es que ya no es más el orden anterior".

En esta obra se ensayan algunas aproximaciones al tema, tanto en busca de una delimitación conceptual del problema, desde una perspectiva social y política, como de un análisis de las nuevas relaciones (de inversión y comercio) entre los principales centros de poder mundial y de la inserción de América Latina en el sistema satelitario de estos centros. Los autores son ampliamente conocidos en el mundo académico latinoamericano por su obra prolífica: Carlos Vilas, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Arturo Guillén Romo, de la División de Posgrado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, y Alfredo Guerra-Borges, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, quien además actuó como coordinador de la presente publicación.