



Portada: Jaime Landívar

ÍCONOS

REVISTA DE FLACSO - ECUADOR

Nº 4. - Diciembre - Marzo, 1998

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR

ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS

FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS

SEBASTIAN MANTILLA BACA

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

MICHEL RAWLAND
ADRIAN BONILLA
GERMANICO SALGADO
JULIO ECHEVERRIA
ALEX PIENKNAGURA
ABDON UBIDIA
QUINCHE ORTIZ
EDUARDO KINGMAN
JAIME LANDIVAR
SILVIA MEJIA
CARMEN MARTINEZ
ANDRES GUERRERO
JAVIER BONILLA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR

DISEÑO: Luis Ochoa LL.

IMPRESION: Eclimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria

Teléfonos: 232-029
232-030 232-031 232-032

Fax: 566-139

E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Perspectivas del sistema electoral ecuatoriano **4**
MICHEL ROWLAND

Heterogeneidad, legitimidad e incertidumbre **9**
ADRIAN BONILLA

ACTUALIDAD

Globalización e integración en América Latina **18**
GERMANICO SALGADO

POSMODERNIDAD

La 'irrepresentabilidad' de la política **32**
JULIO ECHEVERRIA

El nebuloso sistema posmodernista **44**
ALEX PIENKNAGURA



Modernidad y posmodernidad **54**
ABDON UBIDIA

CULTURA Y GLOBALIZACION

De los medios a las mediaciones o las preguntas por el sentido **62**
QUINCHE ORTIZ

¿Qué es lo que hace pequeñas a nuestras ciudades? **68**
EDUARDO KINGMAN

DIALOGOS



Los círculos viciosos del presidencialismo **81**
ARTURO VALENZUELA

FRONTERAS

Cuba: ¿No más cambios por ahora? **89**
SILVIA MEJIA

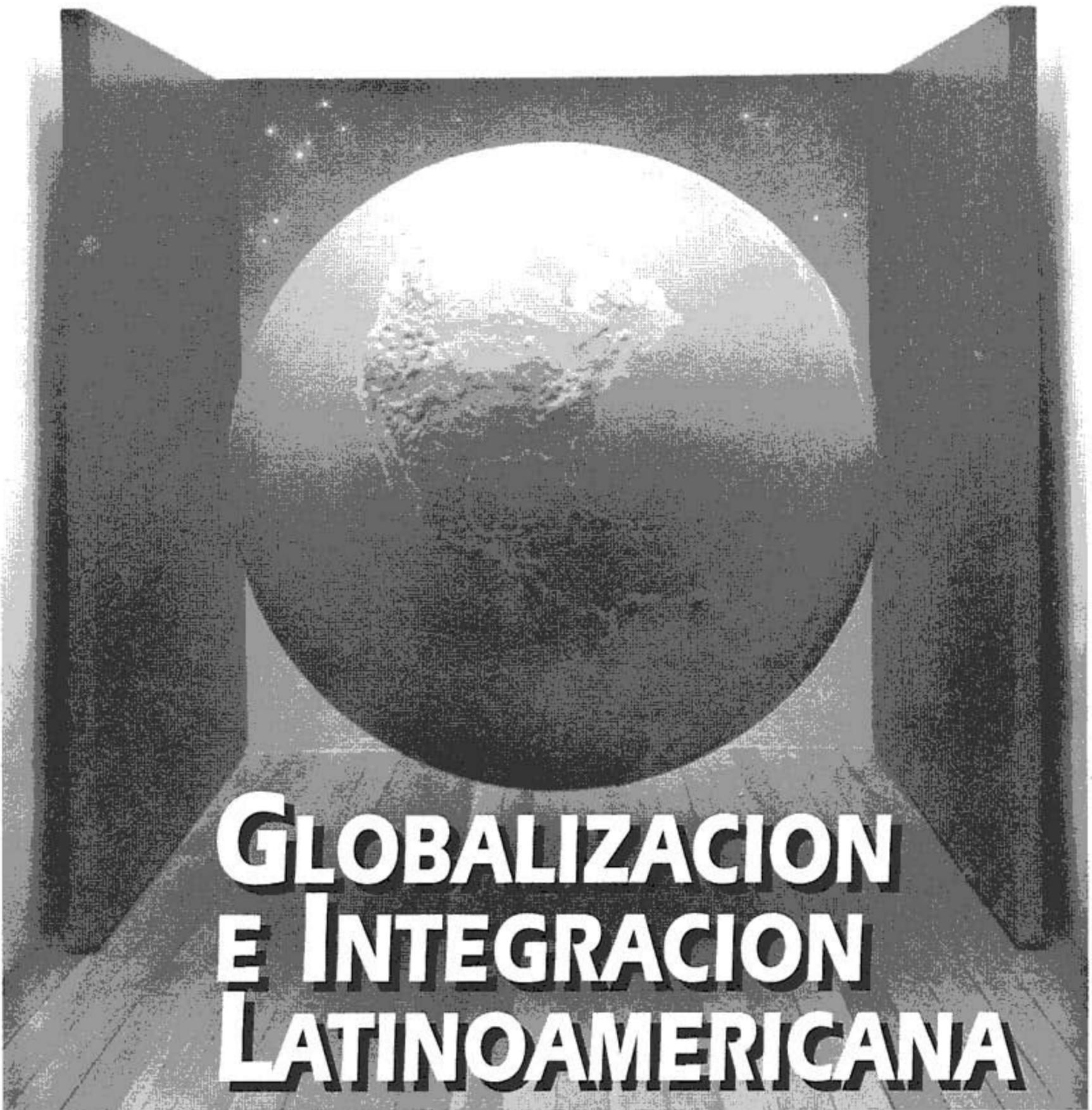
Racismo, amor y desarrollo comunitario **98**
CARMEN MARTINEZ

ENSAYO

Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria **112**
ANDRES GUERRERO

RESENAS

Reseñas bibliográficas: **124**
- El Estado como solución
- Frágil felicidad. Un ensayo sobre Rousseau
- Los espectros de Marx
- Ecuador: Señas particulares



GLOBALIZACION E INTEGRACION LATINOAMERICANA

El fenómeno de la globalización aparece como causa de cambios inexorables y como fuente de oportunidades

*Por Germánico Salgado P.
Economista, experto en integración*

Al caracterizar la coyuntura internacional actual es un lugar común referirse a la globalización. Inclusive si se analiza una economía nacional, el fenómeno de la globalización aparece como causa de cambios o como fuente de oportunidades. Por lo general, se la considera como un proceso ineluctable que avanza sin que nadie pueda oponerse. Inclusive en los países pobres, la opinión de la mayoría es que es un fenómeno que tiene consecuencias. La reacción, sin mucho examen y sin un conocimiento real de sus alcances, es que tendrá efectos benéficos sobre nuestras sociedades. No importa, por lo mismo, que sea inevitable.

En realidad, el término se emplea con gran latitud: casi todo es atribuible a la globalización, aunque se hace necesario precisar sus alcances.

a) Una interpretación restringida, la más técnica, habla de globalización económica.

b) La interpretación lata o amplia: un proceso de homogeneización que abarca gradualmente toda la vida social, económica, cultural.

c) Una interpretación específica, la de medio ambiente: el carácter global de los grandes fenómenos del ambiente, con una connotación negativa. Desde esa interpretación se defiende el término: la aldea global. La preocupación por los fenómenos del ambiente tomó

cuerpo con "The Limits of Growth" (los años 70) del Club de Roma.

El fenómeno que nos interesa ahora, por su impacto actual inmediato, es la globalización económica.

I. LA GLOBALIZACION ECONOMICA

En la literatura especializada se distinguen dos concepciones para definir la globalización económica: a) La vertiente política, y b) la vertiente propiamente económica.

a) La vertiente política: Pone énfasis en los efectos de la globalización sobre la soberanía del Estado Nacional, cuya característica principal es la territorial exclusiva. Sin duda, como lo señala Saskia Sassen (1), la globalización económica representa una transformación fundamental en la organización territorial de la actividad económica y del poder político y económico. ¿Cómo este cambio reconfigura la exclusividad territorial de los Estados soberanos y cómo esto afecta tanto a la soberanía como al sistema de gobierno basado en Estados soberanos?

La respuesta es que está en marcha una reestructuración del poder político y que surge una "nueva geografía del poder". Ya veremos sus efectos, concretamente en la conducción económica. Políticamente, el efecto puede ser devastador en la concepción de la soberanía (exclusividad territorial), sobre las instituciones y sobre la concepción democrática de la ciudadanía. Un derecho del ciudadano es pedir cuentas a los mandatarios. En la economía global ese derecho de la ciudadanía lo ejercen exclusivamente agentes económicos: empresas y mercados, que pueden condenar un Estado a la crisis si desapruueban sus políticas (Efecto Tequila).

b) La vertiente económica: La concepción económica generalmente destaca el fenómeno del desarrollo de las actividades económicas sin tomar en cuenta o saltándose las fronteras de los Estados Nacionales ("cross border"). Si esa globalización se considera como un fenómeno evolutivo hacia un mundo mejor, estaremos frente a una concepción ortodoxa como la siguiente: "La globalización económica es la integración progresiva de las economías nacionales del mundo a través del flujo creciente no restringido del comercio e inversión mundial". (2)

Una visión económica más crítica y objetiva es la de Juan Carlos Lerda: "Progresivo de-

bilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera pasan a desarrollar sus actividades con mayor independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional". (3)

Las tres concepciones apuntan hacia elementos de la globalización que cabe tener en cuenta para el análisis posterior.

II. ORIGEN Y ELEMENTOS IMPULSORES

La globalización en su fase actual ha sido impulsada por tres procesos económicos y sociales que irrumpieron caudalosamente en el mundo industrial en los años 70 y 80. Todos ellos son conocidos, de modo que los comentaré brevemente, siguiendo la ordenación de Juan Carlos Lerda.

a) **TECNOLOGIA.**- Los efectos de la revolución tecnológica han sido un factor fundamental en la globalización, especialmente las tecnologías de la microelectrónica, la información y las telecomunicaciones. Han transformado las condiciones reales de trabajo y las concepciones sobre la organización de la empresa y han permitido una flexibilidad y ubicuidad física antes desconocidas. El cambio tecnológico es el que cimienta la dimensión microeconómica de la globalización y ha permitido la "progresiva desterritorialización de las actividades económicas". (4)

b) **ORGANIZACION CORPORATIVA.**- Las nuevas tecnologías permitieron rebajar costos y hacer cambios de organización radicales: las distintas fases del proceso productivo y de gerencia podrían localizarse en los sitios que ofrecen mayores ventajas ya sea desde el punto de vista de los proveedores de insumos, de la localización estratégica frente al mercado, etc. En resumen, la organización de la empresa se ha tornado más flexible y adaptable.

Para Omán (5) ese cambio de organización empresarial significa el abandono del "taylorismo" o "gerencia científica" que fue el modelo que se difundió en el mundo desde los años 50 y 60. El paradigma del modelo puede ser la llamada "calidad total", que invierte totalmente los ejes del sistema Taylor y permite aumentos notorios de productividad.

c) **POLITICAS PUBLICAS.**- Las políticas públicas que han influido responden a dos clases: internacionales de carácter multilateral y

nacionales.

Las primeras se han llevado a cabo en un largo proceso que comenzó en Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) al fin de la 2a. Guerra Mundial y culminó hace poco con la creación de la OMC. En el curso del proceso se ha liberalizado buena parte del comercio de bienes y desde la Ronda de Uruguay se aceleró la liberación del comercio de servicios. Esos procesos continuarán y se prácticamente todo el mundo participa en ellos. Esa liberalización ha sido decisiva para multiplicar la magnitud del comercio de bienes y, si no hay cambios, lo será para los servicios. No ha sido una liberación simétrica de obligaciones y resultados para todos los países, pero no hay duda que ha producido un aumento inmenso del comercio, aún cuando esto no haya tocado las prácticas restrictivas impuestas por los países más poderosos.

III. MANIFESTACIONES DE LA GLOBALIZACION

La manifestación más profunda y notoria de este fenómeno ha sido la globalización financiera. Es en ella donde el efecto de la tecnología se sintió con más fuerza y donde más rápidamente se pudo aprovechar la tendencia a la desregulación que tomó cuerpo con los eurodólares a fines de los años 40. Desde entonces el mercado financiero se ha integrado hasta ser uno solo; la magnitud de sus operaciones han crecido excepcionalmente y se han creado nuevos instrumentos como los llamados derivados que permiten hacer casi todo, inclusive cubrir los riesgos de las propias operaciones financieras, con lo cual las posibilidades de control efectivo son cada vez más remotas. Para dar una idea de cómo ha crecido este mercado basta dar un ejemplo de un tipo de operaciones, las transacciones de cambio extranjero, "que se triplicaron entre 1986 y 1992, y ahora llegan a más de 1.200 mil millones de dólares por día, más de 70 veces el valor del comercio mundial en manufactura y servicios". (6)

La globalización financiera es, sin duda, el campo donde el fenómeno de internacionalización ha avanzado más profundamente y donde sus efectos, tanto positivos como negativos, se sienten con más intensidad, como es el caso del agudo aumento de volatilidad de ciertos precios de ese mercado, v.g. cotizaciones de cambio extranjero.

En contraste, la globalización de la producción y de la economía real parece haber avanzado mucho menos de lo que usualmente uno se podría imaginar, dada la presencia de las empresas transnacionales. Lo anota la ONUDI en su Informe Mundial 1996: "Las empresas transnacionales han formado cada vez más redes intraempresarias y alianzas usando una oficina regional para coordinar operaciones. En consecuencia, la concentración de la inversión extranjera directa alrededor de centros regionales importantes se han intensificado en los últimos años. Relativamente pocas actividades o empresas manufactureras están verdaderamente globalizadas (esto es, operan en todos o la mayoría de las regiones del mundo)". (7)

Un juicio parecido es el de Omán. Este observa que es un error pensar que el efecto de las nuevas tecnologías sobre la producción haya sido el de empujarla a tomar un alcance global, es decir, una producción que se hace sin considerar las fronteras nacionales. Anota que de hecho la "proximidad física entre empresas y, de ellas tanto con sus clientes como con sus proveedores, se ha tornado más y no menos importante. Cuando se trata de la producción real, esto es el abastecimiento de bienes físicos, la tendencia es más bien hacia un crecimiento intrarregional del aprovisionamiento y una regionalización de la producción. (8)

Al parecer son pocas las empresas, y en un número restringido de actividades, que se abastecen en un radio amplio del mundo de los bienes intermedios y servicios para producir en una localización determinada, lo que sería característica de una globalización avanzada.

Como es de esperarse, la globalización no es un proceso que avanza frontalmente. Hay sectores o campos de actividades que, por su carácter o las circunstancias, se mundializan rápidamente, como es el caso de los mercados financieros que se apoyaron sobre los avances tecnológicos que se prestaban extraordinariamente para su expansión. Como se ha analizado, la globalización de la producción se realiza mucho más lentamente pese a la presencia de las empresas transnacionales. Por lo pronto el radio de acción preferido de esas parece ser regional, salvo excepciones. La expansión del comercio de bienes seguramente se acelerará con la acción de la OMC, pero en este caso también el comercio intrarregional es el que más rápidamente ha crecido y probablemente

lo continuará haciendo si se robustecen los acuerdos regionales, lo que parece probable.

Se advierte, por lo mismo, que la globalización económica es un proceso que avanza selectivamente y sería vano esperar otra cosa. En ese sentido no es ineluctable como un proceso frontal y es concebible que se mantenga campos de actividad de importancia en la vida in-

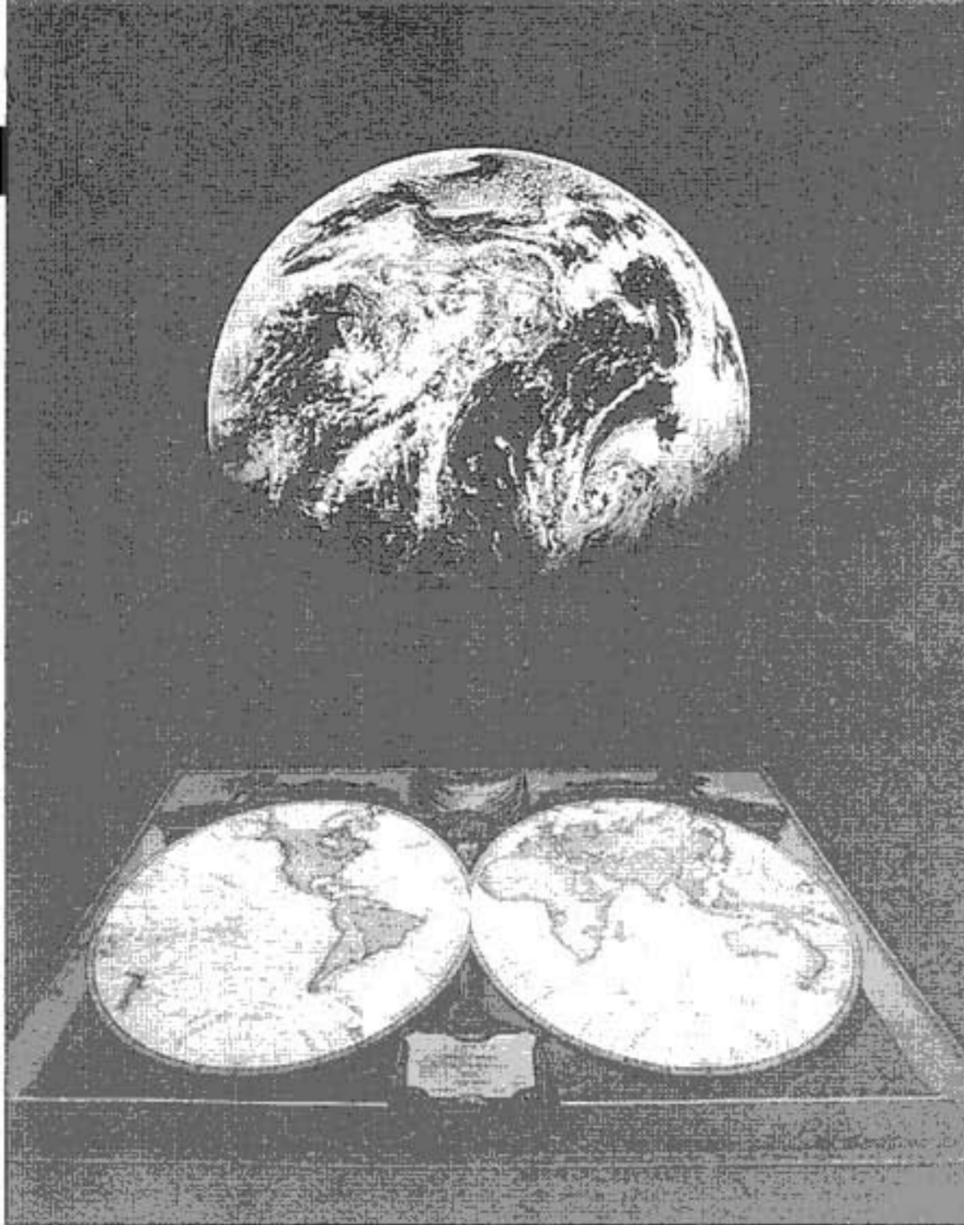
ternacional que sigan vinculados territorialmente a las fronteras de los Estados nacionales. Un ejemplo de importancia, porque afecta a los países más poderosos, los más interesados en la globalización, es el de los movimientos de personas. La inmigración masiva desde los países pobres es resistida por los países ricos; eso es comprensible, pero demuestra que las fronteras nacionales cumplen aún funciones y lo harán por mucho tiempo.

3.1.- Los efectos de la globalización económica

La globalización económica, especialmente a través del comercio, ha sido el motor del crecimiento y ha dado un nuevo impulso al desarrollo industrial (ONUDI). Esto es claro en Europa y América del Norte; también lo es en Asia (una muestra de ese potencial comienza a manifestarse en América Latina), aún cuando sus efectos no se advierten en el desarrollo industrial.

Pero ese no es su único efecto, tiene otras consecuencias que conviene examinar para saber a qué reto nos enfrentamos.

A nivel internacional, la globalización está consolidando una geografía del poder en torno a las potencias capitalistas. Sassen se refiere a una nueva geografía del poder, porque observa que el poder económico se concentra ya no sólo en la potencias, como los Estados Unidos,



sino en unas cuantas ciudades e inclusive áreas dentro de éstas (las ciudades "globales") que son los recintos desde donde las jerarquías corporativas administran sus bancos y empresas.

La globalización, es decir la dispersión de fábricas y oficinas, no ha traído una difusión del control y los beneficios. Como Saskia Sassen lo destaca, "la dis-

persión tiene lugar dentro de una estructura corporativa altamente integrada, con fuertes tendencias a la concentración en el control y los beneficios". (9) Mientras más globalizada una empresa se torna, más ganan sus funciones centrales: en importancia, en complejidad..."; con estos antecedentes, Sassen concluye con lógica que estas funciones centrales "están desproporcionadamente concentradas en los territorios nacionales de los países altamente desarrollados". (10)

Aunque esta nueva geografía del poder se asiente en Estados nacionales potentes, con los que mantiene una relación simbiótica, sus repercusiones sobre la soberanía territorial del entorno pueden ser muy graves para éste. Basta pensar en los problemas de México con el "efecto tequila". Pero entonces lo que sucedió fue debido a los desatinos de un gobierno irresponsable y el "efecto tequila" fue, en cierto modo, un sacudón para volverlo a la cordura. Lo más serio es que de todos modos, con cordura o sin ella, la globalización significa una pérdida de autonomía notable de las autoridades económicas, especialmente las autoridades fiscales y monetarias, las más afectadas por la forma más avanzada de globalización, la financiera.

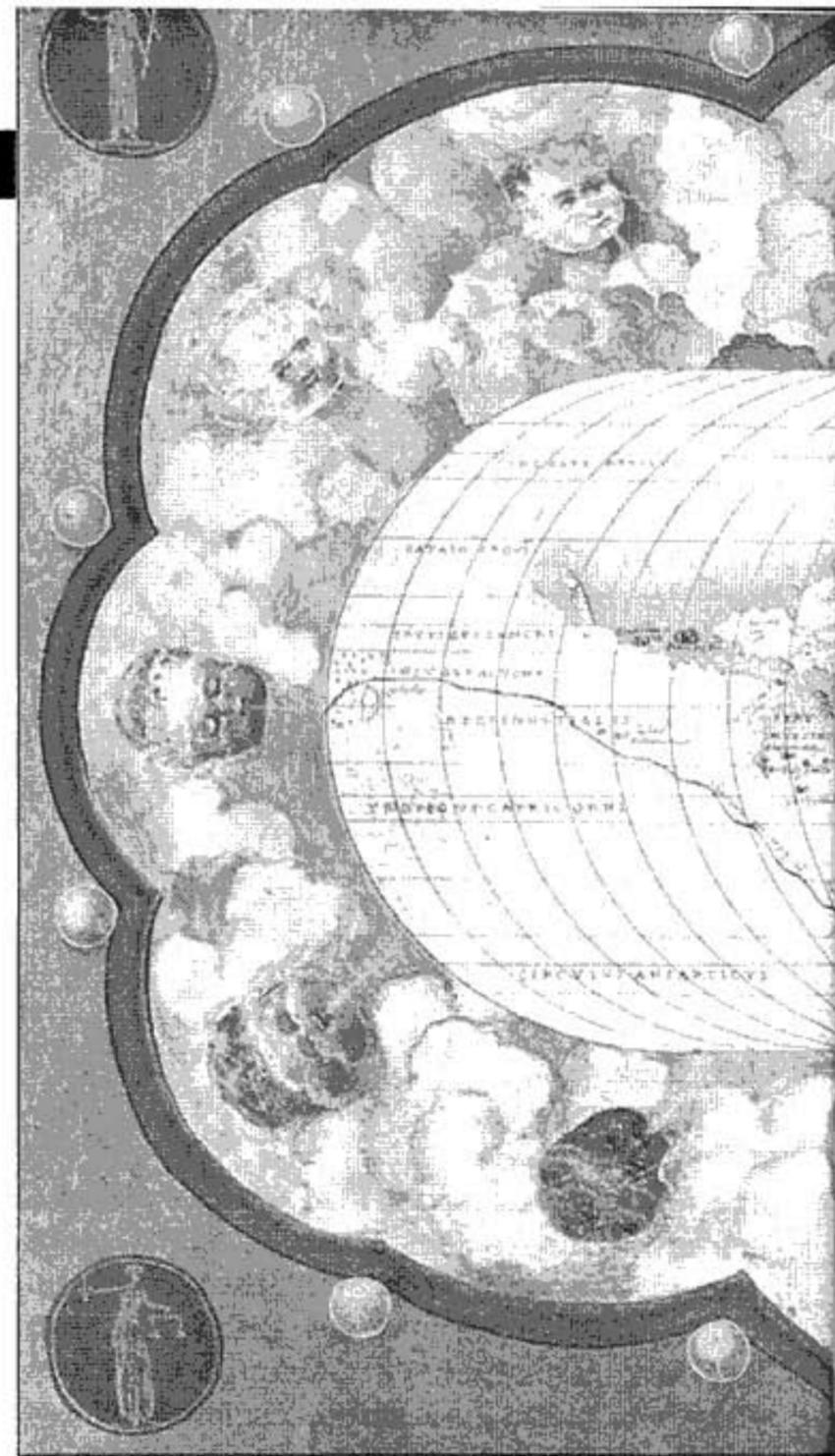
Juan Carlos Lerda (11) analiza ese deterioro en la capacidad de aplicar políticas efectivas del cual hay ya múltiples ejemplos, inclusive en la Unión Europea con la crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992. No se trata solo

de una pérdida de autonomía, sino de una tendencia a una mayor volatilidad de ciertos precios (como el tipo de cambio) y a la existencia de mayores riesgos, como el riesgo sistémico que es la consecuencia de la “extraordinaria ampliación de la interdependencia entre instituciones financieras nacionales y extranjeras, posibilitada por la desregulación y las innovaciones (financieras)”. (12) Lerda señala los problemas que pueden encontrar las autoridades en el manejo de la política monetaria y financiera, observando la desvinculación de los flujos reales (especialmente, comercio de bienes y servicios) con los flujos financieros. Estos han “adquirido vida propia” y son virtualmente incontrolables.

Vito Tanzi (13) se refiere también a las anomalías que la globalización ha producido en los sistemas fiscales nacionales. La existencia de “paraísos fiscales” de difícil acceso ha trastornado los criterios clásicos de la tributación; una de las víctimas es el impuesto global a la renta; con la globalización casi forzosamente hay que recurrir a impuestos cedulares, al menos para dividendos e intereses, especialmente si se trata de países en desarrollo con escasa gravitación internacional. Con ello se pierde el más equitativo instrumento de progresividad en la tributación. La globalización estimula una competencia para atraer capitales (de riesgo y especulativos) que puede tener como consecuencia una “degradación de la tributación” según el calificativo europeo. Tanzi se refiere así a este fenómeno: “La competencia tributaria con otros países puede forzar a algunos a llegar a estructuras tributarias (y, quizás, niveles de impuestos) que su autoridad económica consideran menos deseables que lo que habrían elegido si sus economías hubiesen permanecido cerradas”. (14)

Las repercusiones adversas no recaen únicamente en los países débiles de la periferia. Los propios países poderosos que albergan los centros de mando de las transnacionales y los mercados financieros, sienten los efectos de las transformaciones de las empresas y sus apoyos tecnológicos. Lo dice la ONUDI: “La globalización está lejos de ser un beneficio in-

La globalización está lejos de ser un beneficio indiscutido. Tiende a producir en cada país perdedores lo mismo que ganadores



discutido. Tiende a producir en cada país perdedores lo mismo que ganadores”. (15) Los perdedores son muchos y con pocas esperanzas de dejar de serlo. El desempleo ha llegado a cifras sin precedentes en Europa, mientras en los EE.UU. es notorio el estancamiento o la caída de remuneraciones de las clases media y obrera. En los propios países industriales han aumentado las disparidades de nivel de vi-

da dentro de sus regiones y es notoria la diferencia de ingresos por habitante que existe entre los países ricos y más pobres de la Unión Europea. No hace falta referirse a la creciente brecha de bienestar entre los países ricos y subdesarrollados. No se pueden atribuir a la globalización económica todos esos efectos, pero hay poca duda que en el próximo futuro tendrá cada vez más responsabilidad en esos problemas.

Si dejamos el tema de la globalización económica con sus efectos positivos y negativos,

IV. GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION

La globalización no es el único fenómeno que está transformando la economía internacional en los últimos años. Junto a ella hay un viejo actor que acaba de conseguir su logro más maduro y es la creación de la OMC: es la elite política y de negocios que a través de negociaciones multilaterales no discriminatorias se va acercando a una liberalización del intercambio de bienes y servicios, el "free trade" o libre cambio. Por supuesto, los resultados de éstas negociaciones incorporadas en políticas públicas han sido uno de los eventos que han hecho posible la globalización del comercio y la producción. El tercer fenómeno es la tendencia a la constitución de agrupaciones regionales de integración económica, que conceden a los miembros de cada agrupación ventajas comerciales no extensivas y, por lo mismo, discriminatorias. Estas agrupaciones pueden proponerse la liberación parcial o total del intercambio intrarregional y tener como objetivo, según los casos, una zona preferencial, una zona de libre comercio o una unión aduanera para el ámbito del intercambio que se haya acordado. Aparte de antecedentes como la actual Unión Europea y unas pocas agrupaciones especialmente en América Latina y África, la mayor parte de las que hoy existen han sido creadas en los años 80 y 90 y tienen, como se verá, características distintas a las que les precedieron, particularmente las que vinculan países en desarrollo.

Lo que interesa examinar enseguida es la interacción posible entre estos tres fenómenos y sus contradicciones, si existieran.

La relación entre la globalización y la liberalización multilateral del comercio no necesita demostrarse. Ya decíamos que precisamente las políticas públicas de liberalización han sido uno de los elementos que han hecho posible la globalización. En estos casos, la liberalización multilateral ha nacido como una decisión política y está sujeta a las reglas acordadas multilateralmente y esa es una diferencia con la globalización, que es un proceso con orígenes microeconómicos que avanza de modo espontáneo con su propia dinámica.

También está sujeto a reglas, pero en ese caso a reglas impuestas o inducidas por los actores privados más poderosos (17), como las empresas transnacionales, las grandes firmas

aún subsisten recelos y temores sobre lo que ella nos puede traer en otros órdenes de la vida. Por ejemplo, los medios de comunicación. Si en los medios fuese posible una globalización, la reacción sería calificar el proceso como una "colonización cultural" o una "subyugación cultural". Parecida reacción se produciría, en realidad se ha producido ya, si se examina la relación entre globalización económica y el medio ambiente. Al igual que los efectos y riesgos de la globalización económica, las consecuencias que podrían derivarse de estos ámbitos en que pueden desplegarse este fenómeno, obligan a pensar desde ahora en la que sería la única forma de orientar y controlar la globalización: la creación de poderes regulatorios y administrativos supranacionales. Refiriéndose al problema de la tributación, Tanzi hace una recomendación en el mismo sentido: "No hay una institución mundial con la responsabilidad de establecer reglas convenientes para la tributación, y con suficiente influencia para inducir a los países a seguir esas reglas. Quizás ha llegado el tiempo de establecerla". (16). Por hoy suena como una utopía, quien sabe si lo siga siendo dentro de unos años.



la Unión Aduanera, éstos trataban de resguardarse con aranceles comunes altos, la liberación aceptaba excepciones y reservas y todas las fórmulas, en mayor o menor grado, planteaban utilizar políticas sectoriales promocionales. La nueva integración se basa en aranceles comunes bajos, programas de liberación de cobertura total y ausencia de políticas sectoriales. Su énfasis está en la expansión del comercio, en la cual hasta ahora han tenido éxito.

De esta manera es posible afirmar que los tres fenómenos que han transformado la economía internacional actual -la globalización, la liberación multilateral y la regionalización- son idealmente fuerzas convergentes que se encaminan hacia un mismo fin: la economía internacional más abierta y transparente de la definición de CEPAL. Sin embargo, la realidad es mucho más contradictoria y conflictiva y la evolución de estos tres fenómenos en la esfera internacional puede desembocar en situaciones de fricción entre agentes poderosos o en exclusión e iniquidad que afecten especialmente a los más débiles, los países en desarrollo. La CEPAL anticipó un eventual curso negativo cuando añadió un comentario a la definición de regionalismo abierto antes citada: "Con todo, al no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso, un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extraregionales". (23)

Una reflexión más madura sobre las características de la evolución de la economía internacional en el último decenio y el curso de los tres fenómenos que la están transfor-

mando despierta serias inquietudes sobre el resultado previsible de la interacción de las fuerzas que hoy imponen su marca sobre las relaciones internacionales económicas. Por lo pronto, la convergencia de globalización, liberalización multilateral normada y regionalización no parece de

ninguna manera asegurada. Aún cuando pueden existir contradicciones más profundas, hay una clara posibilidad de conflictos entre la institucionalidad multilateral y la nueva regionalización. Un documento reciente de CEPAL, "Panorama de la inserción de América Latina y el Caribe: (1996)" presenta un espectro de análisis e inquietudes lúcido y franco que bien vale la pena seguir para examinar este tema.

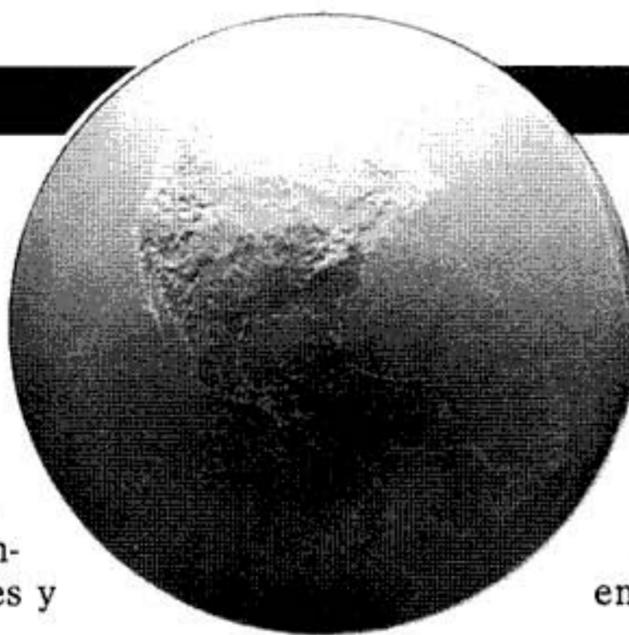
La CEPAL comienza preguntándose sobre el origen de esta irrupción del nuevo regionalismo en que son propulsoras las mayores potencias industriales: EE.UU., Europa y Japón, especialmente los Estados Unidos que tienen un rol protagónico en tres de ellos, creados o por crearse: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), el Tratado de Libre Comercio de la Américas (ALCA) y la transformación del foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico en un acuerdo preferencial. Ha ido todavía más allá; ha propuesto la creación de un área de libre comercio transatlántica (TAFTA) con la Unión Europea. (24)

El interés de los Estados Unidos en la regionalización, un tema en que todo lo que llevamos de este siglo le ha sido ajeno, se debe, sin duda, en parte a su relación con las mayores empresas transnacionales que han hecho de la globalización el ámbito de una expansión que

hasta ahora no reconoce los límites.

Pero, cabe preguntarse, ¿para qué necesi-





tan entonces de la regionalización? La contestación, según CEPAL, es la siguiente: "El nuevo regionalismo constituye una respuesta a la necesidad de mercados más fluidos y continuos planteada por las grandes empresas transnacionales y los movimientos de capital. La creación de estos mercados requiere la armonización de políticas nacionales que trascienden las que tradicionalmente se consideraban en las negociaciones multilaterales". (25) Vale decir, normas sobre inversiones extranjeras y propiedad intelectual, trato nacional para servicios financieros y otros servicios. Todos estos temas están incluidos en el acta final de la Ronda Uruguay, pero están sujetos a negociaciones mucho más complejas que las que requieren normalmente un Acuerdo Re-

gional como el TLC, según CEPAL, "el Acuerdo que mejor representa el nuevo regionalismo". (26) Aparte de la natural inclinación a valerse de su tradición jurídica, eso puede explicar la insistencia de los Estados Unidos en negociar la regionalización en base a tratados contrato muy detallados. Es el caso del TLC, del grupo de los Tres por mediación de México, y es también la circunstancia de la negociación de la zona de libre comercio de las Américas (ALCA).

Tampoco ha encontrado resistencia de las otras partes, porque cuando se relacionan con los Estados Unidos en principio ellas están interesadas sobre todo en las inversiones de las transnacionales americanas. (27)

Antes decíamos que la preocupación del Gobierno de los Estados Unidos por la regionalización responde en parte a su interés para facilitar la acción de sus transnacionales. Hay, además, un propósito estratégico de su política comercial que ha llevado desde hace más de 10 años a asumir una posición activa, apoyada en su poder, para abrir y mantener mercados. Aparte de consideraciones políticas, el origen debe estar en el enorme déficit de cuenta corriente de entonces y su deuda externa cre-

La regionalización impulsada por los EE.UU es muy distinta de la que América Latina ha tratado de construir laboriosamente desde los años 60

ciente. Lo cierto es que desde entonces cambió la filosofía de su política comercial: la búsqueda de libre comercio apoyándose en negociaciones multilaterales, ha sido reemplazada por una acción en múltiples frentes (multi-track), lo que, como lo indica CEPAL, comprende tanto el trato unilateral agresivo como las negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Su legislación comercial le permitió adoptar medidas unilaterales como instrumentos de presión y desde entonces ha usado todas las alternativas señaladas para ampliar su acceso a los mercados. Entre ellos está la regionalización. En 1987 firmó su primer acuerdo de libre comercio con Israel, siguió Canadá, México y, posteriormente, con el acicate de

la Unión Europea que consolidó su integración, su interés por negociar tan rápidamente como las circunstancias los permitiesen ALCA y APEC.

Esta regionalización es muy distinta a la que en América Latina hemos tratado de construir laboriosamente desde los años 60. En esa época nuestra integración podía ser defensiva, pero no era instrumento agresivo de lucha comercial. Y ese es todavía el espíritu de nuestros empeños de integración, que ahora tampoco son defensivos. Ellos se fundaban y se fundan en el consenso sobre un conjunto de reglas que un grupo de países, diferentes entre sí, pero todos en vías de desarrollo, aceptaban para conducir la integración. Ese no es el caso ahora frente a una regionalización que puede inclinarse hacia la rivalidad y que tienen como miembros países en desarrollo asociados a las mayores potencias económicas y políticas.

Al respecto cabe plantearse dos interrogantes, como lo hace la CEPAL:

a) ¿Es la regionalización solo un alto en el camino que lleva a un mercado abierto y multilateral negociado? ¿Son complementarios? Si subsiste el ambiente de rivalidad, antecedente

posible de una lucha comercial entre grandes potencias, el resultado puede ser "un sistema en el que una mayor libertad de comercio e inversiones dentro de los grupos (regionales), coexista con un comercio administrado entre grupos". (28) Sería lo que Omán calificó como una regionalización degenerada. (29)

b) ¿Es concebible un funcionamiento equitativo y que responda al interés común en agrupaciones de composición muy heterogénea, que combinan países en desarrollo con un miembro que es una de las mayores potencias políticas y económicas? Sí, es concebible que eso suceda si el poderoso es magnánimo y contempla objetivos a largo plazo. Pero la reacción más lógica es recordar, como lo hace CEPAL, que "en los grupos heterogéneos existe el grave peligro de que los países más fuertes hagan uso de su poder para imponer sus puntos de vista". Ese riesgo lleva a la CEPAL a referirse a la opinión vertida por Bhagwati y Srinivasan: "las consecuencias de la formulación de normas a nivel regional en los grandes espacios económicos despiertan gran inquietud, específicamente respecto a los temas sobre los cuales no hay consenso multilateral, y en foros en los que hay una clara asimetría de poder". (30)

No es difícil aventurar una respuesta a la segunda interrogante antes planteada. Si las circunstancias son las indicadas, lo anticipable es que el miembro poderoso haga valer su peso en el ámbito regional. Es mucho más complejo arriesgar una respuesta a la primera cuestión. El que la integración regional degenerare en un enfrentamiento entre bloques va a depender de eventualidades que es posible prever, aunque es razonable afirmar que ese curso está dentro de lo posible. Por lo pronto, la regionalización acerca los regímenes comerciales y de inversión hacia el mercado abierto que es la meta de las negociaciones multilaterales e, idealmente, el punto de llegada de la globalización. Es más, la regionalización parece ser ahora la vía que va asumiendo la globalización de la producción real y el comercio, es decir, tanto la producción como el comercio se articulan primero regionalmente

antes de continuar una expansión de más amplia escala.

No es un hecho general, hay transacciones que están en todos los continentes y sus actividades se entrelazan mundialmente, pero lo más común parece ser la expansión apoyándose inicialmente en el ámbito regional, quizás porque en él encuentran el ambiente conocido y toda la seguridad jurídica y la estabilidad que necesitan. (31) Como ya se comentó en lo que se refiere a la producción real, las nuevas tecnologías si bien han "desmembrado la cadena de valor" (32), por la misma flexibilidad

y ubicuidad alcanzada por las empresas, éstas tienden a acercar sus actividades lo más posible a los distintos mercados y a trabajar de acuerdo con sus inclinaciones y sus demandas. Lo dice Omán muy precisamente. "De hecho..., la proximidad física entre empresas, así como con sus clientes (localización global) y con sus proveedores, se ha tornado más y no menos importante". (33) CEPAL es todavía más explícita al respecto: "La movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma las filiales de las

La gravitación regional en la globalización de la producción real es muy importante. Los agentes de este proceso son las empresas transnacionales

empresas transnacionales, antes geográficamente dispersas y con una estructura de producción fragmentada, en redes de producción y distribución integrada a nivel regional y global. En tal sentido la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización". (34) Las cifras del comercio mundial de bienes muestran una clara tendencia a desarrollarse con más dinamismo a nivel regional. Esto fue y es notorio en la Unión Europea y lo es también en América Latina. El comercio intralatinoamericano ha crecido a una tasa anual promedio del 19% en el período 1990-1995, una cifra más alta que la que alcanzó la exportación de la región a otras áreas (EE.UU = 15,6; Asia 15,9). (35)

Vale la pena subrayar que el volumen del comercio intraregional es ya muy alto, por lo cual la tasa de expansión alcanzada significa un considerable dinamismo. Ignoramos cuánto de ese comercio corresponde a las empresas transnacionales. Probablemente éstas no tienen todavía un peso muy considerable en la

exportación intraregional. Si su participación en la producción y el comercio crece, seguramente aumentaría muy rápidamente la parte que ellas asumirán del comercio intra-latinoamericano; eso está en la lógica del comercio intra-industrial e intra-firma, que tiende a concentrarse regionalmente, al menos inicialmente.

Creo que es claro que la gravitación regional en la globalización de la producción real es muy importante y que puede inclusive acrecentarse en el futuro. Los agentes reales de este proceso de regionalización son al parecer las empresas transnacionales, lo que ciertamente induce a apreciar con reservas las condiciones de equidad de un proceso de integración regional en que participen países en desarrollo en combinación con países desarrollados poderosos y empresas transnacionales igualmente poderosas.

V. ¿QUE CLASE DE REGIONALIZACIÓN?

En este contexto, cabe también preguntarse hasta qué punto pueden ser válidas las tesis de Viner sobre la "buena" y la "mala" integración económica.

Curiosamente, los economistas ortodoxos siguen empleando los mismos conceptos que Viner formulara al respecto al iniciarse los años 50. Un ejemplo es Charles Omán (30), a quien vale la pena citar textualmente. "Los economistas juzgan bueno un acuerdo regional de jure en la medida en que es 'creador de comercio', es decir, refuerza la globalización reduciendo los impedimentos de política al comercio dentro de la región. Lo consideran 'malo' si es 'desviador de comercio', es decir, trabaja contra la globalización al favorecer el comercio dentro de la región a expensas del comercio con países ajenos a la región".

Con esos criterios, dado que, regularmente toda integración regional a la vez creará y desviará comercio, una "buena" integración será aquella en que la creación de comercio supere a la desviación del comercio.

Obsérvese que el supuesto es que la creación y la desviación del comercio sólo puede originarse en el carácter de la integración regional de que se trate o en sus políticas. Son, en todo caso, entes públicos y políticas públicas las que causarían la creación y la desviación del comercio. En esa concepción no se reconoce que efectos de las dos clases pueden muy bien originarse en agentes privados y que

esa posibilidad es particularmente relevante cuando el comercio se encuadra en el fenómeno de la globalización y la acción de las empresas transnacionales.

En realidad, el comercio internacional actual es en gran medida una hechura de las transnacionales. Según las cifras de UNCTAD para 1993, citadas por la CEPAL (31), las transnacionales habrían generado en ese año cerca del 66% del total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. De ese 66%, algo más de la mitad (33,3%) sería comercio intrafirma, es decir de las empresas transnacionales y otras empresas. Sólo la diferencia, alrededor de un tercio del comercio mundial, se haría entre otras empresas sin la intervención de transnacionales.

En esas circunstancias, dentro de una zona de integración o fuera de ella, las transnacionales, con su comercio intrafirma y los precios de transferencia manipulables a voluntad, como lo saben bien las autoridades fiscales de los países más poderosos, pueden ser y son el origen de desviaciones de comercio mucho más importantes que las que podrían generarse en las políticas de integración abierta en el mundo en desarrollo. Las relaciones jerárquicas entre matriz y filiales y los precios de transferencia son, sin duda, instrumentos más directos y eficaces que un arancel para conseguir una desviación de comercio.

No son evidentemente las condiciones de un mercado competitivo las que se crearían con una regionalización semejante. De un modo más general, en la medida en que la regionalización tenga éxito en desarrollar un comercio intra-industrial, por lo mismo, de productos diferenciados, se estarían creando las condiciones para la existencia de mercados de competencia monopolística. (32) Si las empresas intervinientes son transnacionales y éstas se hallan bajo la égida de los Estados más poderosos, hay razones válidas para dudar en la equidad de la participación en los costos y beneficios de la integración que corresponde a los países más débiles y vulnerables de una agrupación regional determinada.

VI. CONCLUSIONES APLICABLES A NUESTRAS POLITICAS DE INTEGRACION

Si la evolución de la economía internacional se acerca a las tendencias señaladas, lo que es probable dadas las condiciones del mundo ac-

tual, quedan muy pocos caminos abiertos a las políticas de integración económica en América Latina. Estos son:

1. Fortalecer la integración aprovechando al máximo la modalidad elegida. Si se trata de una unión aduanera, lo que queda es perfeccionar el mercado único, como lo hizo la actual Unión Europea. El Grupo Andino y MERCOSUR deben culminar su negociación para vincularse en una zona de libre comercio de América del Sur. Aparte de sus efectos económicos, eso es esencial para ganar en capacidad de negociación, sobre todo en el caso del Grupo Andino.

2. Las integraciones regionales de América Latina, especialmente las que tienen como meta la Unión Aduanera, deben salir del patrón de políticas sectoriales neutras y dar un contenido a su integración, poniendo en marcha políticas promocionales en campos que son viables para conseguir una inserción mejor en la economía internacional, por ejemplo políticas industriales, de ciencia y tecnología. Así esta-

rán en condiciones de mantener una expansión dinámica del comercio tanto intrarregional como con terceros países.

3. Las agrupaciones de integración latinoamericana deben abrir y aprovechar de su abanico de opciones de relación internacional. Aún cuando no sea fácil, deben tratar de salir de la insularidad latinoamericana y acercarse a Europa (la Unión Europea) y Asia, además de los Estados Unidos. Eso interesa económicamente y desde el punto de vista de la capacidad negociadora.

4. La negociación del ALCA debe hacerse con plena conciencia de los riesgos que ella extraña. Hay que plantearse una posición negociadora común que sea exigente y tratar de conseguir el máximo posible de ventajas para compensar la debilidad. Los instrumentos de compensación empleados por la Unión Europea en beneficio de sus miembros más débiles son un ejemplo del tratamiento que América Latina debe procurar como "quid pro quo" de la negociación.

NOTAS:

1.- Sassen, Saskia, *Losing control?. Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1996

2.- Grant Power, *Globalization and its Discontents*, En: *DEVELOPMENT*, Vol. 40, No. 2, June 1997, pag. 75

3.- Lerda, Juan Carlos, *Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, financieras y monetarias*, En: *REVISTA DE LA CEPAL*, No 58, Abril 1996, pag. 64

4.- Lerda, op. Ct. pag. 66

5.- Omán, Charles, *The Policy Challenges of Globalization and Regionalization*, En: *DEVELOPMENT*, Vol. 40, No. 2, June 1997, pag. 47

6.- Omán, op. Ct. pag. 46

7.- *La Globalización: retos y oportunidades del Desarrollo Industrial*, En: *EL TRIMESTRE ECONOMICO*, Vol. LXIV (3), Julio-Sept. 1997, pag. 437

8.- Omán, Op. Ct., pag. 52

9.- op. Ct., pag. 9

10.- op. Ct. pag. 10

11.- op. Ct.

12.- Lerda, J.C., op. Ct. pag. 70

13.- *Taxtion in an integrated world*, VII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL-PNUD, Enero de 1996, Santiago de Chile.

14.- *Ibid*, pag. 134

15.- op. Ct. pag. 435

16.- op. Ct. pag. 140

17.- Y en ocasiones también agencias públicas; un ejemplo es la adopción del modelo de tra-

tado - contrato en el acuerdo de integración del Grupo de los Tres. Este corresponde a la tradición jurídica anglosajona y es distinto al tratado marco de nuestra tradición.

18.- op. Ct. pag. 14

19.- op. Ct. pag. 16

20.- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Edición de 1996, Enero de 1997, Santiago, Chile pag. 29

21.- Bhgwati, J. y Panagariya A, *Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?*, Washington D.C., AEI Press, 1966 pags. 1 y 2

22.- Cepal, *El regionalismo abierto en América Latina y el caribe*, Santiago, Chile, 1994, pag. 8.

23.- op. Ct. 1994, pag. 8

24.- CEPAL, op. Ct. (1997) p-g. 33

25.- CEPAL, op. Ct. (1997) p-g. 30

26.- CEPAL, op. Ct. (1997) p-g. 35

27.- No creemos sobrevalorar la importancia de la empresa transnacional en le escenario internacional de hoy. Como testimonio valga esta afirmación de la ocde que define globalización así: Un sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor de valor y la riqueza es generado y distribuido mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre si y manejadas por las grandes empresas transnacionales, que constituye estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente la ventaja de la globalización financiera, medio central del proceso". OCDE, *Technology and the Economy: the key relationship*, Paris, 1992 (citado por CEPAL, op. Ct pag. 23

28.- CEPAL, op. Ct 1997, pag. 33

29.- "Una escalada de acuerdos regionales que conducen a una fragmentación del sistema global del comercio en un número de bloques regionales cerrados y relativamente hostiles entre sí". Cárdenas, op. Ct., 1997, pag. 49

30.- CEPAL, op. Ct., 1997, pag.34

31.- Reclámdese que las empresa transnacionales van al ámbito regional porque en él cuentan con normas favorables que sería muy difícil

negociar multilateralmente.

32.- Expresión de Paul Krugman

33.- op. ct., pag. 45

34.- op. ct., pag. 24

35.- CEPAL. op. Ct., Cuadro II, pag.42

36.- Op. ct. p.g.49

37.- Op. ct. p.g. 26 y 27

38.- Ver Krugman, P. y Obsfield H., Economía Internacional. Teoría y Política, Madrid, Mc Graw Hill, 1994, pags.144-161