

## **EL ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

Por JOSÉ A. DÉNIZ ESPINÓS

Cuando finalizaba la Segunda Guerra Mundial se crearon las instituciones económicas que sirvieron de base a un nuevo ciclo histórico de desarrollo que, medio siglo después, está agotado y de cuya crisis surgen suficientes elementos que configuran un nuevo entorno económico mundial. Al encontrarnos en medio de este proceso de mutaciones se hace necesario no sólo conocerlo, sino analizar cómo incide en la Comunidad Iberoamericana, paso previo necesario para plantearse cómo se puede incidir sobre el mismo.

### **Las instituciones de Bretton Woods-GATT**

En 1994 se cumplieron 50 años desde que, en 1944, en la ciudad estadounidense de Bretton Woods se firmaron los acuerdos que supusieron el nacimiento del orden económico internacional que rigió el funcionamiento de la economía mundial desde entonces. Allí se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento, conocido posteriormente como el Banco Mundial (BM). El primero, nació para regular las relaciones monetarias internacionales y asegurar la estabilidad del sistema de pagos internacional y, el segundo, para garantizar la financiación de la reconstrucción europea y, posteriormente, de los llamados países en desarrollo. En lo referente al comercio, las desavenencias hicieron posponer hasta 1947 la firma del Acuerdo General

sobre Aranceles de Aduana y Comercio (más conocido por su sigla en inglés, GATT).

Aunque más no sea que somera y parcialmente, es conveniente hacer una evaluación de las características y resultados del funcionamiento del sistema de Bretton Woods-GATT. Esto se puede ilustrar, tomando en consideración los objetivos que expusieron el FMI, el BM y el GATT.

En el artículo primero del Convenio Constitutivo del FMI se establecieron los fines de la organización, que se pueden sintetizar en dos elementos fundamentales: el primero, un código de conducta internacional, para cuya concreción se formulan los siguientes fines:

- a) Fomentar la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente.
- b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional para desarrollar altos niveles de empleo, ingresos reales y recursos productivos.
- c) Fomentar la estabilidad cambiaria, evitando la desvalorización cambiaria competitiva; y de ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos, en materia de operaciones corrientes, eliminando la restricción de cambios que dificulten la expansión comercial.

El segundo elemento (que corresponde a los otros fines), es la creación de un fondo financiero para asistir a los países deficitarios, procurando corregir los desequilibrios de las balanzas de pagos, acortando su duración y aminorando su amplitud, sin recurrir a medidas perjudiciales para la prosperidad propia o internacional.

Por su parte, el BM (como organización complementaria del FMI), desde la década de los cincuenta, tiene como objetivo mejorar los niveles de vida, mediante un mayor crecimiento económico, de los denominados países en desarrollo, mediante la canalización de recursos financieros que provinieran de los países desarrollados. Sus créditos (a largo plazo y con interés más bajo) se otorgan de acuerdo con proyectos específicos en diversos campos, brindándose, también, asistencia técnica.

Así como se habían creado el FMI y el BM, como organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, se consideraba igualmente necesario promover una agencia especializada para el comercio mundial. En 1947 se firmó el GATT, que entró en vigor en el año 1948 como un acuerdo intergubernamental para regular las relaciones comerciales entre sus signatarios. Entre sus objetivos está el hacer posible un comercio más libre,

acordando la institucionalización entre sus partes contratantes de la cláusula de nación más favorecida (con algunas excepciones, como las zonas de libre comercio y los mercados comunes), combatiendo las prácticas comerciales desleales del tipo del *dumping*, las subvenciones, la distorsión de mercados, etc. El mecanismo básico de funcionamiento del GATT son las conferencias donde se negocian la reducción de los aranceles y otras políticas comerciales.

## **Rentas, empleo y competencia**

Un balance de los resultados del funcionamiento del sistema medio siglo después, nos lleva a la siguiente conclusión: existe una considerable distancia entre los objetivos entonces propuestos y la realidad actual. Aunque, como es obvio, sobre esto hay también posiciones encontradas. Veamos sus principales argumentos.

En términos convencionales, este último medio siglo ha sido un período de crecimiento sin precedentes en la Historia, donde el desarrollo, entendido como avance económico y social, ha tenido un gran éxito y cuyos indicadores más notables son, en lo económico, el aumento espectacular de la producción y el comercio mundial y, en lo social, la elevación de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil. Buena parte de estos logros son atribuidos a las citadas instituciones internacionales y al orden económico que han contribuido a crear.

Si bien es indudable que estos indicadores son ciertos, como siempre, cuando se desagregan los grandes números y se introducen otros indicadores estas afirmaciones hay que matizarlas. En el Informe de 1992 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (p. 85 y ss.) se comprueba que la brecha de la renta entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial se ha duplicado en los últimos 30 años. Es decir, la disparidad de ingresos entre los más ricos y los más pobres evolucionó de una relación de 30 a 1 a otra de 59 a 1. En otros términos, mientras que en 1960 al 20% más pobre le correspondía el 2,3% del ingreso internacional y al 20% más rico el 70,2%, en 1989 es, respectivamente, el 1,4% y el 82,7% del ingreso.

Por otra parte, las disparidades varían en función de cuál es la unidad de análisis, los países o las personas. Cuando la estadística lo permite lo más adecuado es, en consideración a la heterogeneidad en la distribución de la

actividad económica, elegir como unidad de análisis a las personas clasificadas en grupos de ingresos (por ejemplo, como es en este caso, en quintiles), pues refleja más fielmente la realidad que las medidas de tendencia central. Sobre todo es importante en los países de menor desarrollo relativo, donde tradicionalmente el modelo de crecimiento es concentrador, sesgando las medias estadísticas. Así, por ejemplo, se constata que la disparidad en el ingreso *per cápita* entre los más ricos y los más pobres tomando en cuenta el promedio de ingresos de los países es de 65 a 1, pero considerando a las personas es de 140 a 1.

El cuadro 1 permite verificar las disparidades económicas internacionales en lo que se refiere a otros indicadores de la distribución de la actividad económica, reflejando unas tendencias semejantes a las anteriormente comentadas para los ingresos. El resto porcentual entre el primer y último quintil, corresponde a los tres quintiles intermedios, lo que da idea de la polarización a escala mundial.

**Cuadro 1.**— *Distribución de la actividad económica, 1989. Porcentaje del total mundial (quintiles de población clasificada según ingresos).*

<i>Tasas de crecimiento</i>	<i>20% más rico</i>	<i>20% más pobre</i>
Producto nacional bruto	82,7	1,4
Comercio mundial	81,2	1,0
Préstamos comerciales	94,6	0,2
Ahorro interno	80,6	1,0
Inversión interna	80,5	1,3

*Fuente:* PNUD (1992), p. 87.

Entre otras cuestiones, que los creadores del sistema Bretton Woods-GATT plantearon, está el problema del empleo, punto que es referencia obligada para definir cualquier estrategia de desarrollo. En la actualidad, este tema no sólo está pendiente de resolverse sino que el problema se agravó y, en sus aspectos más críticos, parece ser un rasgo distintivo del presente, aunque con apreciables diferencias entre los países.

Desde hace mucho tiempo, y ahora también, desde estas instituciones internacionales se impulsan unas determinadas políticas macroeconómicas y comerciales para estimular el crecimiento económico, que, parece ser, sólo puede obtenerse con altas tasas de desempleo y/o con la dismi-

nución de los salarios reales. Aplicar este tipo de política, creemos, contradice la voluntad del BM (1991, p. 37) cuando entiende el desarrollo «como mejoramiento sostenible del nivel de vida», lo que «comprende consumo material, educación, salud y protección del medio ambiente», como asimismo «la mayor igualdad de oportunidades, la libertad política y las libertades civiles».

En esta misma línea de razonamiento se considera que al crecer los salarios y las prestaciones sociales crece también el desempleo, como ha ocurrido en la Europa del Estado del bienestar. Por lo contrario, los salarios reales estancados han permitido mantener el desempleo e incluso crear puestos de trabajo, como en Estados Unidos. Por ello, y a pesar de asegurar que no hay fáciles respuestas, se proclama la necesidad de examinar cuestiones como la siguiente (Gardner, 1994, pp. 11-12) :

«Cómo reformar los excesivamente generosos programas de compensación por desempleo, que reducen el incentivo para trabajar, así como las rígidas leyes sobre salario mínimo o sobre despido o traslado de trabajadores, que sirven para proteger los puestos de trabajo existentes al coste de disuadir la creación de otros nuevos».

Este tipo de explicaciones permite introducir otras dimensiones que se le vinculan directamente, como son la competitividad y el «*dumping social*» y las relaciones entre países de desigual desarrollo.

Hay quienes creen que un alto índice de desempleo entre los jóvenes, especialmente los no cualificados, y entre los trabajadores mayores, se debe a los rápidos cambios tecnológicos o a la competencia extranjera. Sin subvalorizar la importancia del primer factor (merecedor de ser discutido en otro ámbito de análisis), queremos detenernos unos instantes, a los efectos de este estudio, en el segundo factor.

En efecto, en los últimos años es tema recurrente de investigación el de la competitividad y el trabajo, especialmente en los países desarrollados. Se interpreta que cada vez es más difícil enfrentarse a la competencia extranjera, fundamentalmente la que proviene de algunos países periféricos, y en especial de los llamados nuevos países industrializados, por el inequívoco «*dumping social*», que se caracteriza por los muy bajos salarios, la reducida protección social de los trabajadores y las condiciones muy duras de la organización del trabajo. Todas ellas condiciones sociales inaceptables en los países centrales.

Simultáneamente, se afirma que los países periféricos de la economía mundial tienen los mercados de comercio e inversión más dinámicos, por lo que al ayudarles a mejorar su nivel de vida los países desarrollados pueden crear puestos de trabajo y riqueza en beneficio propio. No ayudarles traería consecuencias negativas, entre otras, más problemas migratorios y mayor paro. En consecuencia, para el presidente del BM (Preston, 1994) los países ricos y pobres comparten «unos intereses comunes en el desarrollo» que el banco se dedica a promover.

Sin dejar de subrayar que de este tipo de observaciones se derivan consecuencias diferentes, que manifiestan contradicciones en el propio discurso, no deja de ser irónico el inesperado interés de los países desarrollados por la situación salarial y la protección social de los trabajadores de otros países, mientras pretenden reducir el salario y la protección en sus propios centros, para así abaratar los costes y ser más competitivos. Es decir, se evidencia un ánimo proteccionista que busca disminuir las ventajas comparativas de los menos desarrollados para mejorar las propias.

Por otra parte, no se puede explicar sólo en estos términos que para mejorar la competitividad las empresas tengan que deslocalizarse, desplazando sus plantas de producción a dichos países. A veces, además de mano de obra más barata y exenta de protección, existen otras condiciones tan ventajosas, como menos carga impositiva, disminución de las cargas financieras, mejores infraestructuras, etc.

Por lo demás, la política de deslocalización se está también produciendo entre los países más desarrollados, o al interior de ellos y más recientemente de empresas del sureste asiático que se instalan en el Reino Unido al comprobar que sus costes salariales son semejantes y existen otras ventajas competitivas.

Este panorama demuestra unas circunstancias no todavía del todo perfiladas, pero que sí está proporcionando elementos de juicio de lo que se está constituyendo como nueva política industrial y que afecta igualmente a las diferentes áreas económicas y que desborda las previsiones del sistema de Bretton Woods-GATT.

## **El comercio mundial y las transacciones intraempresas**

Estas tendencias generales quedan también manifestadas en la evolución del comercio mundial. Continúa el afianzamiento de la internacionalización

de las economías y el aumento de los intercambios internacionales. Desde 1986 el crecimiento del comercio mundial supera al de la producción, jugando la Unión Europea (UE) un papel fundamental, en tanto que el volumen de su comercio con terceros países representa un cuarto del comercio mundial, bastante por delante de Estados Unidos y de Japón.

Junto a estos grandes centros comerciales, continúa la emergencia/consolidación de áreas que ganan cuota en el comercio mundial y en las inversiones exteriores. Sobresalen los países del este de Asia, donde China adquiere significado propio, por lo que representa y por el alcance de su potencial, y donde Japón es el punto de referencia más desarrollado. También a tomar en consideración, pero por ahora en un segundo plano, se encuentran algunos países de América Latina. En otro plano de expectativas están los países del centro-este de Europa.

Por otra parte, cada vez es mayor la participación en el comercio mundial de productos de alta tecnología y del sector servicios. En el primer tipo de productos sobresale Japón de manera notable en detrimento de Estados Unidos y la UE. Esta composición del comercio fomenta cada vez más políticas activas en el ámbito de la Investigación y el Desarrollo (I+D).

En países de menor importancia científica y económica, esto no es sólo primordial para mejorar la capacidad de fabricación sino, en lo inmediato, para una más idónea utilización de esos productos. En cuanto al comercio de servicios, éste también tiene unos aumentos superiores al comercio de mercancías, sobre todo a partir de la incorporación de los servicios a la producción industrial.

Este panorama ha cambiado las estrategias de la competencia en el mercado mundial, privilegiando la inversión directa frente a la exportadora y creciendo significativamente la proporción de las transacciones intraempresas (del mismo grupo empresarial). Como recuerda (J. A. Zamora 1994, p. 6):

«En Estados Unidos el 33% de las exportaciones y el 41% de las importaciones son transacciones entre empresas del mismo grupo, mientras que en Japón representan el 24% de las exportaciones y el 28% de las importaciones».

Este último rasgo está alterando el funcionamiento mismo del comercio mundial, pues se sustrae al mercado y se rige dentro de la lógica del grupo



empresarial transnacional. Los mercados formalmente son cada vez más abiertos, pero una red estratégica de empresas (matrices y filiales) es la que realiza una alta proporción de las transacciones intra-grupo y de esa manera interviene en la regulación del mercado, alterando la filosofía de los acuerdos internacionales. Por otra parte, el control de los Estados disminuye notablemente, afectando no sólo su soberanía, sino sus ingresos fiscales.

Este escenario apenas bosquejado, queda contextualizado en el proceso de la Ronda Uruguay del GATT, que luego de siete años de negociación finalizó el 15 de diciembre de 1993 y cuyas medidas se aprobaron en la Conferencia Ministerial de Marrakech en abril de 1994, acordando la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que al entrar en vigor el 1 de enero de 1995 tiene la responsabilidad de aplicar los acuerdos finales de su antecesora.

Según los estudios del GATT y BM 1994 (p. 1.17), como resultado de lo acordado, especialmente la liberalización comercial, se espera que entre 1994-2003 el comercio mundial crezca en volumen a un 5,9%, y que en los países en desarrollo (esto es, todas las economías de renta baja y media) sea incluso medio punto más. Se prevé que los aumentos más grandes se producirían en los productos de vestir, en los productos textiles, en los productos agrícolas, forestales y de pesca y en los alimentos y bebidas elaboradas.

Sin embargo, por áreas y países las diferencias son muy grandes, dependiendo del carácter ganador o perdedor del producto en consideración. Por ejemplo, los países productores de carne y grano se beneficiarían y, en general, habría un perjuicio para todos estos países en cuanto a los acuerdos sobre los «derechos de propiedad intelectual» (patentes, marcas, etc.), cuya protección hace más difícil aún el acceso al conocimiento, factor clave en las políticas de desarrollo actuales.

Por otro lado, hay quienes consideran que la creación de la OMC, al ser más transparente que el acuerdo general antes vigente y al regirse por reglas y mecanismos de solución de las controversias con criterios más objetivos, significa un avance para los países más débiles que temían represalias comerciales unilaterales (como por ejemplo, la famosa cláusula 301 de la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos). No obstante, no debe olvidarse que la ratificación de la OMC en el Congreso norteamericano quedó muy condicionada a todo aquello que se considere que es una

intromisión en la soberanía de Estados Unidos. Así fue como el Gobierno se comprometió a que si se tomaran en el plazo de cinco años tres decisiones consecutivas que se consideren lesivas para los intereses del país o que vulneraran su soberanía, pediría al Congreso la retirada de esta organización, pues un país puede retirarse notificándolo con seis meses de anticipación (*El País*, 24 de noviembre de 1994). En definitiva, parecería que las relaciones económicas entre países de muy desigual poder no tienen porque ser necesariamente libres ni justas.

## **La evolución económica y América Latina**

En el caso de América Latina y el Caribe, este panorama sobre el contexto económico internacional no debería concentrarse solamente en los efectos macroeconómicos, que son muy importantes, omitiendo toda consideración de los problemas estructurales, que son más importantes.

Los ciclos expansivos o recesivos de la economía mundial siguen poniendo en evidencia la vulnerabilidad de esas economías, afectando directamente su estructura productiva y su inserción externa. Como bien se recoge en un reciente Informe del BM (1994, p. i):

«El escenario de crecimiento bajo que se presenta en este escrito, supone que el no poder incrementar los ahorros públicos en los países industrializados, a través de una consolidación fiscal que merezca confianza, elevaría los tipos de interés, haría descender el crecimiento y acentuaría las medidas proteccionistas en el interior de los principales bloques comerciales. Ello comportaría, virtualmente, la paralización del crecimiento en Latinoamérica y el África Subsahariana, las dos regiones más expuestas a riesgos externos.»

Tomando en consideración la reciente evolución económica, y de acuerdo con las estadísticas del citado Informe, podemos plantearnos posibles escenarios para los próximos diez años. En principio, como se observa en el cuadro 2, p. 112, las perspectivas de crecimiento parecen buenas en general y aún mejores para la mayoría de los países en desarrollo, pero con una distribución desigual entre las diversas regiones. Sobresalen, en lo negativo, los países de Europa y Asia Central y, en lo positivo, Asia Oriental y más particularmente China. Estos resultados deben entenderse como parte de los específicos factores políticos y de estrategia de desarrollo que viven estos países, sobre todo aquellos que se encuentran en fases de transición de un sistema económico a otro.

**Cuadro 2.— Crecimiento del PIB real (cambios porcentuales anuales).**

<i>Conjunto</i>	<i>Años 1991-1993 Estimaciones</i>	<i>Años 1994-2003 Previsiones</i>
Total mundial	1,1	3,2
Países del G-7 *	1,2	2,7
Todos los países en desarrollo	0,6	4,8
África Subsariana	1,7	3,9
Oriente Medio y África del Norte	2,7	4,0
Europa y Asia Central (EAC)	-9,9	2,8
Asia Meridional	3,5	5,3
Asia Oriental	8,5	7,6
China	11,2	8,6
Latinoamérica y el Caribe	3,0	3,5
Todos los países en desarrollo (excepto EAC)	4,5	5,2

\* Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Los «países de elevada renta» tienen estas mismas estimaciones y previsiones.

Fuente: Banco Mundial (1994), pp. ii, iv y 1.2.

La evolución de estos datos nos permite comprender mejor la situación actual. Mientras los países de elevada renta tuvieron un crecimiento de su renta de 3,2% entre 1974-1980 y entre 1981-1990, los países en desarrollo (con sus considerables diferencias) ya entonces alcanzaron tasas superiores, creciendo 4,8% y 3,5% respectivamente en cada uno de esos períodos. Con esto se quiere significar, que las favorables tasas de crecimiento económico no son un fenómeno de la década de los noventa y que no basta para desarrollarse con alcanzar buenas tasas de crecimiento del PIB.

Circunscribiendo este análisis a Latinoamérica, no debe olvidarse que su economía viene creciendo, aunque desigualmente, desde hace varias décadas: entre 1966-1973 a 6,8%, entre 1974-1980 a 4,8% y entre 1981-1990 fue apenas a 2,0%. Lo que se estima para los primeros años noventa y las previsiones para los siguientes diez años son tasas inferiores a la de los sesenta y setenta, lo que obliga a ser más cauto. Más aún, cuando ello depende, según el BM (1994, p. 124), de la mejora de la eficacia de las exportaciones, de que sean bajos los tipos de interés mundiales y de que continúen las entradas de capital.

Otros datos y previsiones para América Latina y el Caribe quedan recogidos en el siguiente cuadro 3.

**Cuadro 3.— Tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe.**

<i>Tasas de crecimiento</i>	<i>Años 1983-1993</i>	<i>Años 1994-2003</i>
PIB	2,2	3,5
PIB por habitante	0,4	1,7
Consumo por habitante	0,5	1,2
Volumen de exportación	5,2	5,4

*Fuente:* Banco Mundial (1994), p. 1.24.

Por lo demás, no debemos omitir que estas y anteriores previsiones corresponden a un escenario de crecimiento alto, pues los cálculos para un escenario de crecimiento bajo estima, por ejemplo, que en lugar de un crecimiento del PIB real del 3,5% podría ser de 0,9% para el conjunto de la región.

### **El comercio exterior y los flujos de capital**

Una rápida visión de cual ha sido en las últimas décadas la situación del comercio exterior latinoamericano nos permitirá comprender mejor sus posibilidades en el actual entorno internacional (Sánchez Albavera, 1993). En cuanto a la evolución de las exportaciones, aunque la región ha hecho grandes esfuerzos para aumentar el volumen y la diversificación de su oferta, su participación en las exportaciones mundiales ha venido declinando: de un 12% en 1950, a un 5% en 1970 y a un 4% en 1990. La contracara son los países desarrollados, que incrementaron su participación de 61% en 1950 a 71% en 1990.

Si el esfuerzo exportador fue de consideración, creciendo su volumen, no menos fueron las transformaciones en la estructura de las exportaciones. Incluyendo combustibles, los productos primarios en 1970 contribuían con el 90% de las exportaciones, mientras que en 1990 representaban el 68% del total. En iguales fechas, la proporción de las exportaciones de manufacturas subió de 10% a 32%. A pesar de estos resultados relativos, su contribución a las exportaciones mundiales de manufacturas continuaron siendo modestas.

En las exportaciones mundiales la participación de los productos primarios continuó declinando, teniendo un menor dinamismo que las manufacturas. Esta tendencia se manifestó en alimentos, materias primas agrícolas, minerales y metales. La excepción fueron los combustibles, que contribu-

yeron con el 24% de las exportaciones mundiales en 1980, aunque al finalizar la década apenas representaban el 10% (igual proporción que los alimentos). Por su parte, los productos manufacturados contribuían con el 63% de las exportaciones mundiales en 1970 y con el 73% en 1990, reflejando la evolución petrolera. Estas tendencias se corresponden con la participación de América Latina. Estos países contribuían en 1970 con el 13% de las exportaciones mundiales de productos primarios, sin combustibles, y en 1990 con el 11%. Incluyendo los combustibles, las proporciones son 14% y 10%, respectivamente.

En las exportaciones de productos primarios, los países desarrollados han visto incrementar su participación (especialmente en exportaciones agropecuarias y de metales), alcanzando en 1990, sin combustibles, el 68% del total mundial y, con combustibles, el 52%. Entre los países en desarrollo, son los asiáticos los que también vieron crecer su importancia, sobre todo en las exportaciones de combustibles.

El destino de las exportaciones de los productos primarios latinoamericanos ha sido fundamentalmente hacia los países desarrollados, aunque su demanda viene reduciéndose, absorbiendo a finales de los años ochenta el 67% del total, luego de haber alcanzado veinte años antes el 81%.

En lo que se refiere a las importaciones mundiales, también América Latina ha venido reduciendo su participación, pasando de un 10% del total en 1950 a un 5% en 1970, y cayendo al 3% en 1990. La contracción de las importaciones tuvo sus momentos más significativos en los primeros años de la década de los ochenta, cuando estalló la crisis de la deuda externa, y decrecieron casi un 30%. Las tasas de crecimiento posterior se explican en buena medida a partir de la llegada de los nuevos flujos financieros.

El comportamiento de la balanza comercial de la región guarda relación con el ajuste realizado para enfrentarse a los problemas de pago de la deuda externa. En efecto, si bien el saldo comercial es favorable entre 1983 y 1991, inclusive, ese esfuerzo no se manifestó en mayores tasas de crecimiento (ni de bienestar), pues la transferencia de recursos al exterior creció notablemente. Pero, a su vez, cuando, desde 1991, la entrada de capitales aumentó sustancialmente, el saldo de la balanza comercial se hizo deficitario, especialmente por los resultados negativos de México y Argentina. Entre otros aspectos, la duda que se plantea es si el desequilibrio comercial, resultado de la liberalización, podrá ser financiado por los flujos de capital exterior.

No hay que olvidar que hasta los años setenta América Latina y el Caribe captaba más del 50% de los flujos de inversión extranjera directa orientada a los países en desarrollo. Posteriormente la región dejó de ser receptora de capital, dirigiéndose éste hacia los países asiáticos. A principios de la actual década la situación se revirtió, estimulada por las políticas de liberalización y privatizaciones, y por las acciones más favorables al capital extranjero. Sin embargo, estos flujos se concentran en unos pocos países (alrededor del 90% de la inversión en cinco países).

Desde 1990, han aumentado los flujos de capital hacia los países periféricos, cuando su solvencia ha mejorado, igualando (en dólares constantes) el nivel alcanzado antes del comienzo de la crisis de la deuda externa. En la actualidad los flujos privados sobrepasan a los públicos y en su composición se produjo un gran cambio, dado el mayor peso que alcanzan las fuentes no bancarias (la inversión directa de las transnacionales, las inversiones de cartera institucionales, de fondos de pensiones, etc.). Por supuesto que un aumento en los tipos internacionales de interés a corto plazo tendría un impacto adverso en la solvencia de los receptores de estos flujos, pudiendo enfrentarse de nuevo a problemas graves de deuda externa.

Un escenario que se considera probable para América Latina y el Caribe BM (1994, p. 1.24) es que las entradas de capital privado seguirán siendo importantes, pues:

«La combinación de bajos salarios y ricas dotaciones de recursos naturales hace que esas economías sean lugares atractivos para los inversores extranjeros potenciales. El desarrollo de mercados locales de capital ha animado a los inversores de cartera extranjeros, por más que un cambio en las políticas intervencionistas reguladoras podría mejorar su eficiencia. A medida que han ido progresando las soluciones al problema de la deuda y que han ido disminuyendo los tipos de interés, más países se han hecho lo suficientemente solventes como para volver a lograr acceso a los mercados financieros internacionales».

En consecuencia, de este análisis se desprendería, en el mejor de los escenarios previstos, unas perspectivas favorables para el crecimiento económico latinoamericano, aunque, eso sí, muy condicionado a factores que no están mayormente bajo su control nacional y donde sus tradicionales ventajas comparativas en la división internacional del trabajo (recursos naturales y bajos salarios) parecen seguir siendo fundamentales.

## **El proteccionismo y los bloques regionales**

Otra dimensión central de la economía mundial, y más singularmente del comercio, es el proteccionismo en las relaciones internacionales. Hay dos procesos que se vienen produciendo simultánea y contradictoriamente: liberalización (Acuerdos del GATT) y proteccionismo (grandes bloques regionales).

El mundo viene avanzando tendencialmente hacia la mundialización o globalización económica de la mano de un proceso de transformación científico-tecnológico (en particular en las comunicaciones y los transportes) que facilita la acción mundial de las grandes corporaciones, quienes, a su vez, demandan un espacio económico abierto construido sobre bases multilaterales. Sin embargo, este proceso no se desarrolla de manera lineal, por los obstáculos que significan los sistemas productivos y los Estados nacionales, con las correspondientes manifestaciones proteccionistas y de creciente competencia, que denotan un cuestionamiento del liderazgo económico mundial.

Pero, aunque este proceso está claramente mundializado, la base de operación de las empresas continúa siendo nacional, pues, aunque actúen en diversos países, el control de la propiedad corresponde a la matriz, que es desde donde se formulan y gestionan las ventajas competitivas. Como dice con lucidez M. Porter (1991, p. 45), recogiendo su experiencia como asesor del presidente R. Reagan:

«La ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado. Las diferencias a escala nacional en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo. El papel de la nación sede parece ser tan fuerte como antes o incluso más fuerte que nunca. Aunque la mundialización de la competencia pudiera parecer que restaba importancia a la nación, antes al contrario parece que se la añade. Al haber menos impedimentos al comercio con los que proteger las empresas y sectores interiores de nula competitividad, la nación sede cobra un creciente significado porque es la fuente de las técnicas y tecnologías que sustentan la ventaja competitiva».

Desde la perspectiva latinoamericana, este proceso de mundialización de la competencia y proteccionismo, queda evidenciado históricamente cuando sus exportaciones se encuentran frente a barreras proteccionistas de los países centrales, hacia donde han orientado el grueso de su comer-

cio. Desde hace unos años, como resultado de las políticas liberalizadoras, esas barreras son fundamentalmente no arancelarias, es decir, derechos compensatorios, derechos antidumping, precios mínimos, licencias discrecionales, cuotas, restricciones de temporada, normas de calidad, diseño, embalaje.

Tomando como fuente el trabajo de Sánchez Albavera (1993, pp. 19-22), que se basa en los datos procesados por los organismos internacionales especializados, esas prácticas afectan a una buena parte de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón, y que, como se observa, son fundamentalmente productos similares.

En el caso de la Comunidad Europea, las barreras comerciales han comprometido el 17% de las exportaciones hacia ese destino. Se aplicaron en mayor medida a los productos provenientes de los sectores agrícola, textil y siderúrgico. Así, por ejemplo, alrededor de un tercio de las exportaciones de productos alimenticios estuvieron afectados por la aplicación de las barreras no arancelarias.

Respecto a Estados Unidos, por ejemplo, estas barreras han afectado a más del 60% de las exportaciones de tejidos y prendas de vestir y de productos siderúrgicos. En términos globales, el 13% de las exportaciones latinoamericanas con destino a este país han sido objeto de barreras comerciales.

Las principales restricciones de Japón son también no arancelarias. El conjunto de medidas han afectado también al 13% de las exportaciones de aquellos países, incidiendo, en mayor grado, en las manufacturas de cuero, prendas de vestir, tejidos y calzado y los productos alimenticios.

Precisamente, estas prácticas proteccionistas tienen su expresión más madura en la conformación de grandes bloques regionales. En las últimas dos décadas, con independencia de acuerdos formales de integración económica, el comercio mundial se concentró en las áreas más desarrolladas y con «espacios económicos naturales». En la actualidad los tres bloques o zonas económicas principales son:

- La UE, con Alemania como principal potencia económica, que, desde el 1 de enero de 1995, la integran quince países y a mediano plazo lo harán seguramente otros de Europa Central y Oriental.
- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), liderado por Estados Unidos, y que forman también Canadá y México, y con la

perspectiva de incorporar a otros países del área, empezando por Chile.

- El bloque asiático, bajo la influencia de Japón, y que incluye asimismo a los llamados «cuatro tigres» (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwan y Singapur) y a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, en su sigla en inglés, formada por Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), a los que habría que sumar China y en Oceanía, a Australia y Nueva Zelanda.

Como se dijo anteriormente, el peso relativo de estos bloques o zonas en el intercambio mundial y la participación del comercio intraregional en el global han aumentado de manera muy importante, tendiendo a consolidar espacios económicos antagónicos y dejando a los países externos a los bloques subordinados, de una manera u otra, a la lógica del sistema hegemónico.

Para dar una idea de lo señalado, baste decir que, en el año 1989, los actuales países de la UE más la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en su sigla en inglés) representaban el 48% de las exportaciones mundiales, América del Norte el 14% y el llamado bloque asiático el 17%, esto es, entre todos el 79% de todas las exportaciones del mundo (Guillén, 1994, p. 384). Por otra parte, las transacciones intra-bloque alcanzaron a más del 78% de sus ventas totales (CEPAL, abril 1994).

## **Los nuevos procesos de integración**

La confluencia de todos estos fenómenos y tendencias, han llevado a América Latina y el Caribe a unos nuevos acuerdos de integración respecto a su pasado inmediato, aunque claramente inscritos y respondiendo a la lógica de los esquemas previamente descritos. En estos temas, en lo sustancial, no hay ni casualidades ni hechos diferenciales. Lo distinto, y no es poco, es el tiempo y espacio histórico.

De la larga trayectoria integracionista latinoamericana, que en líneas generales ha tenido como propósito liberalizar el comercio entre los firmantes, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), surgida en 1980 para sustituir a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se creó en 1960, es la única vigente que tiene un ámbito de actuación regional-continental (toda América del Sur y México). Otros acuerdos con vigencia subregional, en un proceso actual de transformación, son: el Mercado Común Centroamericano, también surgido en 1960;

el Grupo Andino constituido en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) creada en 1973.

El también subregional Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que hoy por hoy agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se acordó recientemente en 1991. Otros acuerdos que destacan en estos años noventa son de naturaleza bilateral, y cruzan todo el territorio americano y sus distintos convenios subregionales, como, por ejemplo, el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), el acuerdo entre Chile y México o el de Argentina y Venezuela. Todos estos acuerdos tienen en común el objetivo de lograr un tratamiento comercial preferencial, mediante la desgravación arancelaria progresiva y la eliminación de las barreras no arancelarias, hasta llegar a formar mercados de libre comercio.

Hasta finales de los años ochenta, el comercio intraregional tuvo problemas y la secuela fue la reducida proporción del mismo en el total del comercio regional. Entre los factores que ayudan a explicarlo están el fuerte peso de los productos primarios en la estructura de las exportaciones y la reducida complementación. También es cierto que, otras veces, como ocurre con los combustibles, compromisos de venta a largo plazo fuera de la región dificultan la desviación del comercio. En otros casos, suelen ser más razones políticas fronterizas la que explican esta debilidad del comercio zonal.

Sin embargo, y por lo dicho antes, en los primeros años noventa, y en los procesos de integración mencionados, la magnitud del comercio regional y subregional ha crecido espectacularmente. Para algunos de los países latinoamericanos el principal origen y destino de su comercio exterior está precisamente en la región. Con esta mutación económica se abren unas perspectivas inéditas en la inserción externa y en el propio equilibrio político regional, que tenemos que seguir con mucha atención por sus implicaciones multidimensionales.

En este proceso de configuración de espacios de integración sobresale, por su profunda singularidad, el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA) suscrito por México con Estados Unidos y Canadá, y que entró en vigor el 1 de enero de 1994. En buena parte este proceso se explica, desde el lado mexicano, por las reformas introducidas en la economía después de la crisis de la deuda externa, que tiene en la liberalización del comercio exterior uno de sus principales componentes. Entre las medidas a destacar, y que responden a esta política, está la decisión mexicana de ingresar en el GATT en 1986 y toda una serie de acuerdos comerciales

negociados con Estados Unidos desde mediados de la década de los años ochenta.

No es este el lugar para estudiar detenidamente este Tratado, pero algunas características permiten pensar en lo complejo de esta experiencia. Baste citar dos rasgos básicos: por una parte, el carácter asimétrico de la relación (el PIB de México es el 4% del de Estados Unidos; el mercado mexicano absorbe el 7% de las exportaciones Estados Unidos, y este país absorbe el 70% de las exportaciones mexicanas) y, por otra parte, una cantidad importante de este comercio es de tipo intrafirma. Por lo demás, el impacto en el conjunto de América Latina y el Caribe es también estratégicamente notable, al consolidarse la prioridad económica de México con su vecino del Norte, aunque ya existieran unos lazos económicos igualmente relevantes, y al convertirse en un elemento clave del proceso de integración latinoamericano.

Desde el lado estadounidense, tiene interés recoger lo que afirma Warren Christopher (1994, p. 10), secretario de Estado de Estados Unidos, al escribir un artículo sobre las prioridades estratégicas de su país y donde la única referencia a América Latina es la siguiente:

«Cuando el Congreso norteamericano aprobó el TLC para América del Norte, gracias a un esfuerzo del presidente en el que estaba en juego muchísimo, se crearon oportunidades para más y mejores empleos en Estados Unidos a través del aumento de las exportaciones hacia México».

Por su parte, Alexander F. Watson (1994), secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, en un discurso ante el Foro de Política Hemisférica 1994 del Instituto de las Américas, ilustra con toda claridad lo que nosotros venimos diciendo en este trabajo. Además de señalar la función clave del TLC/NAFTA en la política de Estados Unidos hacia sus vecinos y de afirmar que es la base sobre la que se fundamentará la política futura, considera (p. 4) que:

«La combinación de reforma comercial y renovado crecimiento es obviamente favorable para la economía de Estados Unidos. El hemisferio occidental se ha convertido en nuestro mayor y más dinámico mercado. Las exportaciones de Estados Unidos a América Latina y el Caribe se han doblado en seis años, hasta alcanzar unos 76.000 millones de dólares en 1992; esto es considerablemente más que lo que vendemos a Japón y equivale aproximadamente a lo que vendemos a todos los países en desarrollo de Asia Oriental. De

hecho, al agregar a Canadá a nuestras relaciones comerciales con el hemisferio occidental —como tendríamos que hacer ahora, gracias al NAFTA—, el hemisferio occidental se convierte en nuestro socio comercial más importante ya que, en 1992, las exportaciones de Estados Unidos ascendieron a aproximadamente 166.000 millones de dólares».

Con datos y agrupamiento de países del mismo autor, debemos completar esta información, diciendo que las exportaciones de Estados Unidos a Europa (Oriental, Occidental y Central) y a Rusia alcanzaron los 112.000 millones de dólares y las exportaciones a toda Asia Oriental y del Sur, incluido Japón, fueron de aproximadamente 141.000 millones de dólares.

En congruencia con estos razonamientos, y pretendiendo establecer un nuevo tipo de relación entre Estados Unidos y sus vecinos, entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994 se celebra en Miami la llamada Cumbre de América, con la presencia de 34 países de la región. Allí se decidió la creación, a partir del año 2005, de una gran zona de libre comercio, una versión ampliada del Tratado de Libre Comercio, cuyo mercado será el más grande del mundo, con más de 850 millones de consumidores que comprarán por un valor de 13 billones de dólares, como proclamó el presidente Clinton.

En la Declaración de Principios y en el Plan de Acción, que fueron los documentos emitidos al final de la Cumbre, se recoge la voluntad de que los acuerdos subregionales y bilaterales existentes servirán de base para ampliar y profundizar la integración económica hemisférica. Del mismo modo, el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), al comprometerse con las disposiciones del GATT/OMC, aprecia a la inversión como el principal motor del crecimiento, por lo que debe ser alentada en mercados más abiertos, transparentes e integrados.

Poco antes, en el mes de noviembre, en Bogor (Indonesia), 18 países ribereños de la cuenca del Pacífico acordaron instaurar una zona de libre comercio, a más tardar para el año 2020, creando el mayor mercado «abierto» del mundo. La decisión fue adoptada en la cumbre del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que un año antes se había reunido en Seattle (Estados Unidos).

La importancia económica de estos países queda expresada a través de los siguientes datos (fuente: FMI): que su población es de más de 2.000 millones de personas (el 36% de la población mundial), que su PIB repre-

senta el 52% del total generado en todo el mundo y que controlan alrededor del 55% del comercio mundial. Entre los países firmantes se encuentran los tres del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México) y Chile, que se incorporó como miembro del grupo en el curso de esta cumbre. Entre los otros países del APEC están Japón, los llamados «cuatro tigres», los del ASEAN, China y los de Oceanía.

Esta cuenca del Pacífico tiene, principalmente, su motor real de crecimiento en el comercio intra-regional del Pacífico asiático, donde Estados Unidos ha ido perdiendo liderazgo, sobre todo económico, aunque siga teniendo un papel significativo, especialmente de carácter geopolítico. A pesar de ello, para este país, como recordó su presidente en la reunión, el 30% de sus exportaciones van a parar a Asia y alrededor de 2.000.000 de puestos de trabajo están ligados a estos mercados.

### **Perspectivas y desafíos**

En las páginas anteriores han quedado esbozadas algunas de las grandes líneas que conforman, a nuestro parecer, los escenarios económicos en los que están presentes los países de la Comunidad Iberoamericana. Países que, no hay que olvidar, están fragmentados en una gran diversidad estructural interna y de inserción externa, empezando por sus disímiles grados de desarrollo. Sin embargo, entre estos pueblos europeos y americanos, vinculados por siglos y compartiendo partes sustanciales de sus historias, parece existir una voluntad de unidad estratégica, como ha quedado manifestada en las Cumbres Iberoamericanas.

No obstante, desde un espacio económico como el actual, nuestras posibilidades son modestas. Unos y otros nos movemos en un segundo plano y condicionados por factores en cuyos centros dinámicos también somos periféricos. Para un correcto diagnóstico esto tiene que ser asumido con realismo, sin ningún tipo de complejos. Saber lo que somos, con que contamos y que queremos.

No obstante, seguramente, en la actual situación de mundialización, un país como España, estaría en peores condiciones de incidir, en función de su visión e intereses, si estuviera al margen de un proceso asociativo como el de la UE. Económica y políticamente, en cualquiera de las hipótesis posibles de alternativas de integración regional, España no tendría mayor fortaleza y, en consecuencia, mayores posibilidades de que sus posiciones

repercutieran más y mejor internacionalmente. Sí, en cambio, es tema de discusión, plantearnos, si lo óptimo no hubiera sido procesos de integración a varias bandas, aprovechando nuestro historial y vínculos más allá del continente. Quizá. Pero es una conjetura, y la economía tiene que funcionar con altos grados de certeza.

A partir de lo que hay y desde donde estamos, existen unos datos significativos: Europa es el segundo socio comercial de América Latina y ésta es el primer mercado para sus inversiones. Pero, también es cierta la tendencia involutiva del comercio de América Latina hacia la UE y su carácter desequilibrado.

Desde hace años, de acuerdo con EUROSTAT, la participación de América Latina en el comercio exterior de la Comunidad Europea (CE) viene disminuyendo. Por ejemplo, en las importaciones se pasó de representar el 8,7% en 1965 a caer al 5,5% en 1990 y en las exportaciones pasar de un 6,2% de participación a un 3,8%, en igual período de tiempo. Pero, además, un grupo reducido de países concentran el grueso de las importaciones comunitarias (Brasil y México, el 53% del total, y sumados a cuatro países más, el 84%) y de las exportaciones (sólo Brasil, la cuarta parte, y junto a cinco países más, el 76%). La pérdida de importancia de la CE ha ido reforzando la posición de Estados Unidos. Sin embargo, si se excluyen los combustibles, América Latina es la única región con la que la CE tiene una balanza comercial negativa (sólo Brasil concentra el 70% del déficit).

La composición del comercio exterior entre ambas áreas es típica de la que se da entre países desarrollados y subdesarrollados. El grueso de las importaciones comunitarias lo constituyen productos primarios (alimentos, minerales y metales) y más del 80% de las exportaciones son manufacturas (maquinaria, productos químicos, equipo de transporte). Las importaciones de la CE desde América Latina muestran un grado de concentración elevado de productos, mientras que las exportaciones están mucho más diversificadas.

Al ir superándose la recesión económica y al incrementarse la competencia internacional, la UE impulsa la convergencia de diferentes esquemas de integración, pensando que no deben ser excluyentes y si complementarios el regionalismo y el multilateralismo. En esta dirección, y para no perder cuota de mercado, la UE aprobó una iniciativa del vicepresidente encargado de América Latina, el español Manuel Marín, para crear un mercado común con el MERCOSUR, que será el primero firmado entre dos bloques regionales, afectando a 560 millones de consumidores. Segura-

mente el tratado se firmará en 1995 y culminaría en el año 2001. En el último año, contrarrestando las tendencias involutivas, las exportaciones de la UE han crecido un 40% y sus inversiones directas un 48%.

El proyecto de creación de un Mercado Común Integrado por la UE y los países miembros del MERCOSUR se aprobó en la Comisión el 19 de octubre de 1994, mientras que el 10 de diciembre los líderes europeos reunidos en Essen (Alemania) le dieron su espaldarazo, en simultaneidad a la reunión de los gobernantes americanos en la Cumbre de Miami. El 13 de diciembre la CE aprobó el protocolo de intenciones que debe firmar con MERCOSUR. En términos semejantes, la UE ofrece acuerdos con México y Chile. La disputa por el mercado latinoamericano, demuestra el interés europeo en no perder ningún espacio, aunque esto pueda erosionar sus relaciones con Estados Unidos. Lo cierto es que, por lo menos formalmente, estas posturas pueden facilitar la capacidad de negociación de los dirigentes de América Latina, no sólo con los gobiernos sino con los interlocutores de las empresas transnacionales.

Este tipo de pasos permite superar la antinomia que algunos se plantearon respecto al papel de España en el mundo, cuando se ingresó en la CE, y hacen posible al final que España sea parte de diferentes y complementarios procesos de integración, en la UE y desde ésta ampliando espacios con América Latina. Lo importante no es sólo impulsar estas medidas, y más si favorecen a nuestra Comunidad Iberoamericana, sino que ellas se inscriban dentro de unas estrategias y acciones que vayan haciendo posible un desarrollo integral y menos desigual de nuestros pueblos, donde la participación y cooperación sean un estilo de vida, para que las relaciones humanas no se reduzcan a simples relaciones económicas, sino que, por lo contrario, éstas sean un instrumento al servicio de una más plena y social realización humana.

Si no queremos dejarnos llevar por la dinámica de los acontecimientos (usualmente el camino más fácil) y ante la crisis de los grandes paradigmas que han servido de referencia en este siglo, debemos enfrentarnos al desafío de ser protagonistas conscientes de nuestro tiempo. Los objetivos, y más aún las estrategias y las acciones, si no creemos en recetas, son difíciles de formular y operacionalizar, pero hay bastantes experiencias en el mundo iberoamericano (a sistematizar) que deberían servir de base para, desde distintas dimensiones y disciplinas, hacer el intento de conocer y decidir por nosotros mismos.

## Bibliografía

- A. CAÑO (1994), *El País*, Madrid, 24 de noviembre.
- A. F. WATSON (1994), *Política latinoamericana de EU se concentra en democracia y desarrollo*, FYI..., Servicio Cultural e Informativo, Embajada de los Estados Unidos, Madrid.
- A.GUILLÉN R. (1994), «Bloques regionales y globalización de la economía», *Comercio Exterior*, México, mayo.
- BANCO MUNDIAL (1991), «Informe sobre el desarrollo mundial 1991», *Banco Mundial*, Washington, D.C..
- BANCO MUNDIAL (1994), «Las perspectivas económicas globales y los países en desarrollo», *Banco Mundial*, Washington, D. C., abril.
- CEPAL (1994), *Notas sobre la economía y el desarrollo*, número 556, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril.
- EUROSTAT, *Commerce Extérieur, Statistiques Mensuelles y Analysis of EC-Latin America Trade. Recent Trends*, Bruselas-Luxemburgo, varios años.
- F. SÁNCHEZ ALBAVERA (1993), *El comercio internacional y los procesos de integración en América Latina*, Universidad Autónoma de Madrid, Mimeo, Madrid, septiembre.
- J. A. ZAMORA (1994), «Tendencias de la industria y el comercio mundial: ¿librecambio o proteccionismo?», ICE, número 725, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid, enero.
- L. T. PRESTON (1994), «Desarrollo: el gran desafío de nuestro tiempo», *El País*, Madrid, 25 de septiembre.
- M. PORTER (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1991.
- PNUD (1992), «Desarrollo humano: Informe 1992», *Tercer Mundo* Editorial, Santafé de Bogotá.
- R. N.GARDNER (1994), «El espíritu de Bretton Woods», *El País*, Madrid, 22 de julio.
- W. CHRISTOPHER (1994), «Seis prioridades estratégicas», *El País*, Madrid, 19 de mayo.