

# Globalización y bloques económicos: mitos y realidades

Globalización y bloques económicos:  
mitos y realidades

## Agenda para el desarrollo

Volumen 1

José Luis Calva  
*Coordinador*

Alejandro Álvarez Béjar  
Manuel Ángel Castillo  
Raúl Delgado-Wise  
Jaime Estay  
Mónica Gambrill  
Antonio Gazol Sánchez  
Armando Kuri Gaytán  
L. Federico Manchón C.  
Lucio F. Oliver Costilla  
Jaime Ornelas Delgado  
Rosa María Piñón Antillón  
Jaime Preciado Coronado  
Juan José Ramírez Bonilla  
José de Jesús Rivera de la Rosa  
Carlos A. Roza  
Alberto Rocha Valencia  
María Cristina Rosas  
Germán Sánchez Daza  
Carlos Uscanga

Agenda  
para el  
desarrollo

ISSN 1665-7825



COMISIÓN NACIONAL  
DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Miguel Ángel  
Porrúa



**Globalización y bloques económicos:  
mitos y realidades**



**Agenda para el desarrollo**

*Volumen 1*

## Agenda para el desarrollo

*Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*

Volumen 1

*Desarrollo económico: estrategias exitosas*

Volumen 2

*México en el mundo: inserción eficiente*

Volumen 3

*Macroeconomía del crecimiento sostenido*

Volumen 4

*Finanzas públicas para el desarrollo*

Volumen 5

*Financiamiento del crecimiento económico*

Volumen 6

*Política industrial manufacturera*

Volumen 7

*Política energética*

Volumen 8

*Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*

Volumen 9

*Educación, ciencia, tecnología y competitividad*

Volumen 10

*Empleo, ingreso y bienestar*

Volumen 11

*Derechos y políticas sociales*

Volumen 12

*Políticas de desarrollo regional*

Volumen 13

*Sustentabilidad y desarrollo ambiental*

Volumen 14

*Democracia y gobernabilidad*

Volumen 15

# Globalización y bloques económicos: mitos y realidades

José Luis Calva  
*Coordinador*

Alejandro Álvarez Béjar, Manuel Ángel Castillo, Raúl Delgado-Wise, Jaime Estay, Mónica Gambrell, Antonio Gazol Sánchez, Armando Kuri Gaytán, L. Federico Manchón C., Lucio F. Oliver Costilla, Jaime Ornelas Delgado, Rosa María Piñón Antillón, Jaime Preciado Coronado, Juan José Ramírez Bonilla, José de Jesús Rivera de la Rosa, Carlos A. Rozo, Alberto Rocha Valencia, María Cristina Rosas, Germán Sánchez Daza, Carlos Uscanga

*Textos*



Miguel Ángel  
**Porrúa**

MÉXICO



2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Ángela Trujano López / Alógrafo

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3533-6 (Volumen 1)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor  
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido  
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de  
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,  
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las



políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

“Por mi raza hablará el espíritu”

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*



## Contenido

<b>Prólogo</b> _____	13
<i>José Luis Calva</i>	

### **Primera sección: Globalización y nueva configuración geoeconómica del mundo**

La globalización ayer y hoy <i>Armando Kuri Gaytán</i> _____	21
Globalización y la nueva configuración geoeconómica del mundo: la proyección geoeconómica de México <i>Jaime Preciado Coronado</i> _____	35
La globalización como nueva configuración de la espacialidad sistémica <i>José de Jesús Rivera de la Rosa</i> _____	56

### **Segunda sección: Globalización económica: convergencia y polarización**

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización <i>Jaime Estay</i> _____	77
Convergencia y desarrollo <i>L. Federico Manchón C.</i> _____	97

### **Tercera sección: Globalización laboral y derechos de los migrantes**

Migración e imperialismo: la fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN <i>Raúl Delgado-Wise</i> _____	115
Los derechos de los trabajadores migratorios en México en el contexto de la globalización <i>Manuel Ángel Castillo</i> _____	136

## Cuarta sección: Regionalización y bloques económicos: estrategias de futuro

### A. LA UNIÓN EUROPEA

La integración económica de Europa, ¿un modelo a seguir? <i>Rosa María Piñón Antillón</i> _____	153
Algunas reflexiones sobre el proceso de regionalización de la Unión Europea respecto a las asimetrías que subsisten entre sus miembros <i>María Cristina Rosas</i> _____	181

### B. TLCAN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México <i>Mónica Gambrill</i> _____	193
De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte <i>Antonio Gazol Sánchez</i> _____	201
Análisis comparativo de las estrategias de la UME y el TLCAN e implicaciones para México <i>Alejandro Álvarez Béjar</i> _____	219

### C. MERCOSUR Y OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA

La integración regional de ALC ante el TLCAN y el ALCA: el triángulo asimétrico de la hegemonía y las subhegemonías en las Américas <i>Alberto Rocha Valencia</i> _____	245
El Acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas: ¿una integración subordinada a los intereses estadounidenses? <i>Germán Sánchez Daza</i> _____	262

### D. ASEAN+3

Los bloques regionales y la economía global <i>Juan José Ramírez Bonilla</i> _____	279
ASEAN+3 y la Cumbre del Este de Asia en el entorno de los procesos de integración regional en la Cuenca del Pacífico <i>Carlos Uscanga</i> _____	292

## Quinta sección: Estado-nación y alternativas al neoliberalismo dentro de la globalización

El Estado-nación en el desarrollo económico	
<i>Lucio F. Oliver Costilla</i> _____	303
Del neoliberalismo económico a la economía con equidad	
<i>Carlos A. Rozo</i> _____	321
Alternativas al neoliberalismo dentro de la globalización	
<i>Jaime Ornelas Delgado</i> _____	340



## Prólogo

La visión apologetica de la globalización según la cual los procesos de integración de los países en desarrollo permiten que la economía mundial lograda a marchas forzadas *mediante estrategias neoliberales* (de apertura comercial a ultranza, liberalización de los mercados financieros y achicamiento de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico), *aceleran el crecimiento* de las economías también en auge, multiplican las oportunidades de empleo y de ingreso digno para sus poblaciones y, *eo ipso*, generan un proceso de convergencia internacional en los niveles de desarrollo y bienestar, no está validada por las evidencias empíricas universales y se revelan, de manera cada vez más amplia, como una pista falsa o una trampa para los países en crecimiento.

Mientras los países desarrollados, como los Estados Unidos y la Unión Europea, pregonan e imponen a numerosas naciones en desarrollo el libre cambio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, en sus propios territorios aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrado, conservando amplios márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo económico, así como en el bienestar social. En contraste, los países en crecimiento son sometidos a una *reestructuración neoliberal*, quedan supeditados a las señales inmediatas del *mercado* (un mercado, por cierto, altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas comerciales e industriales de los países exitosos), sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y grave deterioro social y ecológico.

Como resultado, se profundiza la tendencia al reparto desigual de los beneficios del desarrollo económico mundial en favor de los países ricos; mientras el PIB *per capita* de los países de ingreso alto —de acuerdo con cifras del Banco Mundial, a precios corrientes— pasó de 9 507 dólares en 1980 a 33 278 dólares en 2005; el PIB *per capita* de los países en desarrollo sólo pasó, durante el mismo periodo de globalización, de 884 dólares a 1601.6 dólares. En consecuencia, contrariamente a la visión apologetica de la globalización, las evidencias empíricas universales muestran, más bien, que el accionar internacional de la mano invisible del mercado real tiende a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre las naciones.

De hecho, las asimetrías existentes en las relaciones económicas globales, entre países industrializados y naciones en desarrollo, constituyen un dato duro cada vez más reconocido. “Los principales beneficiarios de la liberalización del comercio —observó, por ejemplo, el documento preparatorio de

la *Cumbre de Monterrey* de la Organización de las Naciones Unidas— han sido los países industrializados. “Los productos básicos respecto de los cuales los países en desarrollo son sumamente competitivos, son precisamente aquellos a los que la mayoría de los países adelantados aplican el mayor grado de protección. Entre ellos figuran no sólo los productos agrícolas, sino también numerosos productos industriales sujetos a obstáculos arancelarios y no arancelarios”, que “afectan fundamentalmente a los países en desarrollo” (*Resumen del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, ONU, 2002). Ciertamente, las evidencias empíricas indican que los países desarrollados son quienes más incumplen los dogmas de la liberalización comercial a ultranza.

El disparate campo de juego de la economía internacional es particularmente evidente en los mercados financieros globalizados. En un testimonio que Paul Volker rindió ante el Congreso de los Estados Unidos, con motivo de la crisis asiática, esta disparidad fue gráficamente descrita: “Hay un agudo conflicto entre las finanzas mundiales y los pequeños mercados emergentes, causado por la cantidad de dinero que se mueve casi sin previo aviso, impelida por el afán de alta rentabilidad, en volúmenes que abruma a estas economías. No se trata de grandes transatlánticos como los Estados Unidos que pueden flotar en esas aguas. Se trata de canoas del Pacífico sur que pueden darse vuelta de campana” (citado por David Félix, “La globalización del capital financiero”, en *Revista de la CEPAL*, oct/98). Aunque la liberalización financiera ha acrecentado dramáticamente la vulnerabilidad de las economías en desarrollo haciéndolas presa de las oleadas de “exuberancia irracional” —como denominó Greenspan a las gigantescas burbujas especulativas—, son seguidas por bruscas retracciones financieras con efectos devastadores para las economías en desarrollo.

Ahora bien, la liberalización de los mercados financieros es sólo un aspecto de la asimétrica relación internacional en materia de servicios. “¿Cuáles fueron —cuestionó el profesor Joseph Stiglitz— los servicios que los Estados Unidos calificó de muy importantes? Los servicios financieros, en los cuales Wall Street tiene ventaja comparativa. La construcción y los servicios marítimos no se incluyeron en la agenda porque en esos rubros la ventaja comparativa sería para los países en desarrollo” (J. E. Stiglitz, “Globalism's Discontents” en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, ene/2002). Son realidades que contrastan abismalmente con la visión romántica de la globalización.

En materia de políticas macroeconómicas, las asimetrías no son menos dramáticas. Mientras los países industrializados aplican políticas fiscales y monetarias expansivas (contracíclicas) para apuntalar su crecimiento económico cuando se ven amenazados por una recesión o por una fuerte desaceleración (incurriendo entonces en elevados déficits fiscales y en laxas posturas monetarias), la receta que prescriben a los países en desarrollo —a través del FMI— es exactamente la contraria: austeridad fiscal y “disciplina” monetaria, aunque nuestras economías se hundan en la recesión o en un prolongado estancamiento.

Asimismo, las asimetrías en políticas industriales y agrícolas son parte del disparate campo de juego de la economía global. Los “expertos” del FMI suelen presionar a los países en desarrollo para que supriman sus políticas industriales y agrícolas, asegurándoles que de ese modo lograrán una

asignación más eficiente de sus recursos productivos y, en consecuencia, mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, los países industrializados no desmantelan sus políticas de fomento sectorial, manteniendo sus sistemas de incentivos no sólo para sus industrias estratégicas —como la aeroespacial y la electrónica—, sino también para sectores tradicionales como el agrícola.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización, sin embargo, sí es factible desechar los dogmas del Consenso de Washington —que los gobiernos hegemónicos predicán, pero no aplican en sus territorios—, adoptando, en cambio, como han hecho los exitosos países del este de Asia, una estrategia endógena de desarrollo e inserción eficiente en la globalización. Si bien los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva, tecnológica, laboral, etc.) constituyen un *dato de la realidad*, contra el cual no se debe oponer, las naciones pueden —y deben— idear soberanamente *sus propios estilos de inserción en los procesos globales*, aprovechándolos para sus fines nacionales en vez de dejarse pasivamente arrastrar por las fuerzas ciegas del mercado.

De hecho, las evidencias empíricas universales indican que los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas pragmáticas, y no basadas en dogmas neoliberales, logran una mejor inserción en los procesos de globalización y consiguen elevar de manera acelerada sus niveles de ingreso y bienestar. Así, las estrategias desplegadas por los países de reciente industrialización del Pacífico asiático, cuyos procesos de desarrollo acelerado les permitieron establecer una sólida base productiva interna, comparten el avance científico-técnico y elevan de manera sensible los niveles de ingreso de sus poblaciones, nada tienen que ver con políticas neoliberales de apertura comercial a ultranza y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor activo del desarrollo. Su modelo exitoso se basó, más bien, en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de sus exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo económico del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización a través de múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); en un fuerte impulso institucional del desarrollo tecnológico endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en una fuerte base de acumulación interna con regulación de la inversión extranjera; en la subordinación de sus sistemas financieros de sus estrategias de industrialización; y en la aplicación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) orientadas al crecimiento sostenido de la economía real y no sólo al control de la inflación y del balance fiscal.

Sin embargo, no ha llegado el tiempo real del "pensamiento único", ergo no está suprimida la diversidad de estrategias de desarrollo e inserción en la economía global. La disolución de los Estados-nación y el derrumbe de las fronteras nacionales para arribar a una sociedad mundial y un Estado universal, presentado por los ideólogos neoliberales como un evento inminente en el mediano plazo, no parece tan cercana. Por el contrario, a la luz del comportamiento real del mundo, los Estados-nación están llamados a desempeñar un papel aún relevante en el desarrollo de la humanidad:

precisamente el de elevar a los pueblos rezagados a estadios más altos de riqueza y bienestar, contrarrestando las tendencias espontáneas del mercado a concentrar los beneficios del crecimiento económico en los países ricos.

Del mismo modo, las evidencias empíricas universales indican que no existe un modelo único de integración regional de las naciones en bloques económicos. *D'abord*, hay que recordar que existe otro estilo de integración económica muy diferente al del TLCAN —y del proyecto estadounidense de Área de Libre Comercio de las Américas— que es el estilo europeo de integración. No obstante, las asimetrías entre los países que integran la Unión Europea son menores que las observadas entre los países de América Latina y las potencias económicas de Norteamérica donde el PIB *per capita* de los Estados Unidos y Canadá es *cinco o más veces mayor* que el de las más grandes economías latinoamericanas. La Unión Europea instituyó fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social), cuyo principio básico consiste en que los Estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB *per capita*), mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y bienestar social. Además, la Unión Europea instituyó —con el mismo propósito— el *libre flujo de mano de obra* entre los países miembros.

En cambio, la integración de México al bloque de Norteamérica fue proyectada por los gobiernos neoconservadores de Salinas, Bush y Mulroney como una integración neoliberal, que instituye la igualdad entre desiguales (el PIB *per capita* de los Estados Unidos es seis veces mayor que el de México), sin que existan fondos compensatorios ni libre flujo de mano de obra.

En igual sentido, el proyecto continental estadounidense denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), constituye un burdo intento de extensión del estilo neoliberal del TLCAN: no contempla fondos compensatorios que cubran los costos socioeconómicos de la integración y reduzcan las desigualdades, ni establece el libre flujo de mano de obra. Por eso, el ALCA fue duramente rechazado en la *IV Cumbre de las Américas* realizada en Mar del Plata, con el liderazgo del Mercosur y especialmente de Argentina.

El TLCAN difiere también del estilo asiático de regionalización económica que se realiza en el poderoso bloque denominado ASEAN+3 (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia, más Japón, China y Corea del Sur), donde la cooperación prevalece sobre la competencia y el neoliberalismo económico cede su lugar a la planificación y a la capacidad de los países de fomentar su propio desarrollo, potenciando su competitividad mediante la creación de nuevos encadenamientos productivos. Además, entre los países del ASEAN+3 se promueve una integración profunda, es decir, una amplia cooperación más allá del comercio y la inversión, que se extiende al ámbito sociocultural y político, así como al de la seguridad nacional.

De hecho, el actual entorno mundial, caracterizado por la enconada competencia por la redistribución del dominio económico mundial, configura una *multipolaridad económica* real cuyos líderes —los Estados Unidos, la Unión Europea y ASEAN+3— desarrollan políticas económicas diversas, en



contraposición con la presión integradora, uniformizadora y globalizadora de los organismos financieros multilaterales. En este escenario, si bien persiste la debilidad económica y política del conjunto de los países en desarrollo, se extienden los *márgenes de maniobra* para el diseño e instrumentación de estrategias nacionales de crecimiento económico.

Por ello, México debe redefinir su estrategia de desarrollo e integración económica internacional, comprendiendo que la peor estrategia es la neoliberal. Aún sin renunciar al TLCAN es posible instrumentar políticas económicas *activas*, que aprovechen al máximo los márgenes de maniobra que tenemos permitidos en el TLCAN y en la OMC, tanto en materia de política comercial (aranceles, normas técnicas, salvaguardas, disposiciones contra prácticas desleales de comercio, etc.), como en materia de políticas agrícolas e industriales. Esto sin demérito de emprender posteriormente, con visión de largo plazo, una renegociación del TLCAN que instituya fondos compensatorios trinacionales —análogos a los de cohesión social y estructurales de la Unión Europea—, así como disposiciones encaminadas al libre flujo de mano de obra, amén de razonables salvaguardas que amplíen nuestros márgenes de maniobra y atemperen los costos de la integración económica.

En una perspectiva continental es necesario reconstruir y fortalecer nuestros vínculos con los países de América Latina, especialmente con Brasil y Argentina, desplegando un apoyo activo hacia el nuevo polo de integración regional que se desarrolla a partir del Mercosur.

En una perspectiva universal existen también caminos alternos. En general, la solución a la creciente polarización socioeconómica causada por el estilo neoliberal de globalización —que beneficia a una minoría y empobrece (o no beneficia) a la mayoría de los habitantes del planeta—, no consiste en que los países en desarrollo se salgan de la mundialización y se refugien dentro de sus fronteras nacionales. “La cuestión central en disputa —ha escrito Amartya Sen—, no es la globalización en sí misma, ni tampoco el uso de los mercados como institución, sino la inequidad en el balance general de los arreglos institucionales, lo que provoca una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización”. Por eso, “existe una urgente necesidad de reformar los arreglos institucionales con el fin de vencer los errores de omisión y de obra que tienden a dar a los pobres del mundo oportunidades tan limitadas. La globalización merece una defensa razonada, pero también necesita reformas” (A. Sen, “How to Judge Globalism”, en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, 2002).

Parece una tarea titánica y prácticamente utópica. Pero si la integración económica global resulta ser un proceso inesquivable, también lo serán los arreglos internacionales y las instituciones de buen gobierno de la economía global. “En el actual proceso de globalización —según Joseph Stiglitz— tenemos un sistema al que llamo ‘manejo global sin gobierno global’. Instituciones como la OMC, el FMI, el Banco Mundial y otras, conforman un sistema *ad hoc* de manejo global, pero que está muy lejos de ser un gobierno global y carece de un mecanismo democrático de rendición de cuentas” (*op. cit.*). La tarea consistiría, entonces, en reformar las políticas y formas de gobierno de estos organismos internacionales.

En primer lugar, se debe rediseñar la arquitectura del sistema financiero internacional, a fin de conseguir una mejor gestión de los mercados financieros globales que corrijan la vulnerabilidad

de los países en desarrollo frente a las oleadas de "exuberancia irracional", sucedidas de bruscas retracciones del capital financiero internacional.

En segundo lugar, el enorme desperdicio de recursos —humanos, naturales y de capital—, provocado por la volatilidad en el crecimiento económico de numerosos países en desarrollo atrapados en la ortodoxia del Consenso de Washington, debería superarse mediante el beneplácito universal hacia la aplicación de políticas macroeconómicas contracíclicas, orientadas al pleno empleo y no sólo hacia la estabilidad de precios.

Además, otros arreglos institucionales son necesarios en materia de comercio, servicios, migración internacional y derechos de los migrantes, propiedad intelectual y difusión de tecnologías, seguridad alimentaria, sustentabilidad y desarrollo ambiental, etc., a fin de arribar a un gobierno global de carácter democrático que tenga por mandato el crecimiento económico general y el reparto equitativo de sus beneficios.

La prospectiva es obvia: dada la dimensión y complejidad de las reformas, su cristalización plena no se vislumbra cercana. Por eso, es necesario poner mayor énfasis en el camino alterno, configurado a fuerza de audacia e iniciativa histórica por ejemplares países que han diseñado sus propias estrategias de desarrollo, desechando los dogmas neoliberales que los países hegemónicos predicán, pero no aplican en sus territorios. Como ha observado Stiglitz: "cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinó su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró al crecer que los beneficios se redistribuyeran con equidad y rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington que postulaban un papel mínimo del gobierno y una rápida privatización y liberalización". Desde luego, la viabilidad de estrategias endógenas de desarrollo e inserción exitosa en la globalización, no excluye la conveniencia de mejores y más amplios arreglos institucionales para nivelar el disparate campo de juego de la economía global.

*José Luis Calva*



**Primera sección**  
**Globalización y nueva configuración**  
**geoeconómica del mundo**



## La globalización ayer y hoy

Armando Kuri Gaytán\*

*The questions for historical research are: how much similarity persists and over what periods, what brings an end to the identifiable recurrent patterns, and how do new patterns emerge?*

Freeman y Louçà (2001: 131)

Al abordar el recurrente y polémico tema de la globalización económica contemporánea surgen de inmediato muchos problemas de los que destacan dos. El primero es qué se entiende por globalización, dada la gran cantidad de definiciones y puntos de vista desde los cuales se le aborda. El segundo es cómo diferenciar la actual etapa de otras del siglo XX que han mostrado fuertes grados de internacionalización.

Respecto a su definición, y más allá de los rasgos más visibles como la internacionalización de las estrategias corporativas y de los mercados financieros, la amplia difusión tecnológica y la caída de las barreras comerciales, se pueden señalar tres características esenciales para entender su dinámica actual:

- i. La primera se relaciona con el paradigma de la flexibilidad como motor organizativo de la producción de bienes y servicios, que para algunos autores como Oman (1997) representa uno de los factores determinantes del actual proceso globalizador.
- ii. Ligado con lo anterior, está el alcance mundial de dicho proceso, ya que la cadena de valor se reparte en el ámbito internacional, aunque de manera muy desigual.
- iii. Finalmente, la intensidad que se refleja en los niveles de interacción e interdependencia alcanzados entre los componentes de la comunidad mundial.

---

\* Profesor-investigador de tiempo completo en el área de Historia Económica de la Facultad de Economía, UNAM.

Si bien estos tres rasgos están, de alguna forma, estrechamente vinculados, uno de los más relevantes es la connotación espacial del proceso de globalización, es decir, su capacidad para extenderse a escala mundial. En este sentido, si bien es cierto que la mundialización económica ha tenido repercusiones en casi todos los rincones del planeta, también lo es que ha sido sumamente desigual, centrándose fundamentalmente en la llamada "triada" (Estados Unidos, Europa y Japón) y algunas economías emergentes, lo que permite a Petrella (1996: 17) señalar que "...la globalización actual es una globalización truncada: 'triadización' es una definición más correcta y acorde con la situación que se vive".

Si bien el proceso globalizador avanza con clara desigualdad, es este rasgo el que explica la división de la cadena productiva y la reubicación de sus partes en diferentes espacios. Este cambio en la localización industrial induce la creación de nuevos sistemas productivos locales, así como la transformación de los ya existentes. Es a esta redistribución territorial de cada segmento de la cadena de valor, a lo que Feenstra (1998) denomina un proceso de integración del comercio acompañada de una desintegración de la producción.

Una de las interrogantes clave es si esta segmentación del proceso productivo, aunada a la libre circulación de bienes, de capitales y eventualmente de personas, podría restablecer la eficiente asignación de recursos de una hipotética "economía integrada" (Tugores, 1999). De otro modo, podría plantearse en los siguientes términos: "¿Qué tan lejos está esa gran diversidad de mercados nacionales aislados del ideal de un solo mercado global integrado de bienes, servicios y capitales?" (Obstfeld, 2000: 18).

En lo que sigue se aportan algunos elementos que intentan dar respuesta a esta interrogante desde una perspectiva histórica comparada entre los procesos globalizadores de hoy y los de hace un siglo.

## **La globalización ayer y hoy**

Se han señalado al menos un par de importantes problemas al abordar el espinoso tema de la globalización: uno referido a su definición y el otro a las diferencias con etapas previas de internacionalización a lo largo del siglo XX; este último aspecto resulta pertinente en tanto que dicha comparación puede aportar elementos para una caracterización más completa del fenómeno.

Si bien es cierto que existen similitudes entre la economía mundial de hace un siglo y la actual, también lo es que hay importantes diferencias, entre las que destacan las siguientes:

- i. La potencia hegemónica no sólo era distinta a la actual, sino que su papel también era muy diferente, sobre todo respecto al flujo ahorro-inversión, ya que mientras el Reino Unido era un fuerte exportador neto de capital, los Estados Unidos ha sido más bien un importador neto (Tugores, 2000).

- ii. Otra diferencia importante radica en la movilidad del factor trabajo, mucho mayor hace un siglo que en la actualidad, como lo demuestra el flujo migratorio que entre 1870 y 1910 implicó que un 19% de la población activa de Europa emigrara, haciendo aumentar en un 49% la población activa de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina (Williamson, 1998).
- iii. Pero la que quizá podría ser la distinción crucial, es la del surgimiento del Estado del Bienestar y su contrato social<sup>1</sup> con claros compromisos en materia de estabilización, políticas de protección social y empleo, los cuales están amenazados por los embates de la reciente globalización.

Se afirma que en el último siglo ha habido tres olas o etapas de globalización incluida la actual cuyo inicio se sitúa entre fines de los setenta y principios de los ochenta. La primera se desarrolló desde fines del siglo XIX hasta la primera guerra mundial y se caracterizó por un fuerte crecimiento del comercio y de la inversión foránea, en particular de los flujos financieros, con una participación en el PIB parecida a la actual (Oman, 1997).

En efecto, se considera que el periodo comprendido entre 1895 y 1914 constituyó la "edad de oro" del comercio y la inversión a nivel mundial. De la primera guerra mundial a la gran depresión de 1929-1933 hubo un claro retroceso en el comercio internacional, siendo de tal magnitud que la proporción del comercio de mercancías respecto al PIB de 1913 no se volvió a alcanzar sino hasta finales de los sesenta y a lo largo de los setenta (véase cuadro 1), aunque países como Japón, el Reino Unido y Australia aún no lo habían recuperado en 1990 (Feenstra, 1998).

La segunda etapa comenzó en los cincuenta y se prolongó durante toda la década siguiente hasta concluir en los setenta por el menor crecimiento de la productividad y el inicio de una época de estancamiento con inflación en los Estados Unidos y Europa. Fue también un periodo de rápida expansión comercial, así como de gran crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED).

La tercera y actual etapa de la globalización, iniciada durante los ochenta, se distingue de sus predecesoras por:

- i. El papel de las nuevas tecnologías.
- ii. La aparición de empresas globales.
- iii. La mayor internacionalización de los mercados financieros.
- iv. La desregulación en países miembros de la OCDE.
- v. El incremento del comercio intra-industrial.
- vi. La apertura de países no miembros de la OCDE.
- vii. El nuevo tipo de organización flexible en la producción.

---

<sup>1</sup> "...y el que sean los Estados los garantes de ese contrato da contenido social y político a la contraposición entre una economía mundializada y unos contratos sociales nacionales..." (Tugores, 2000).

Cuadro 1  
**Índices de comercio exterior en relación con el PIB**

País	1890	1913	1960	1970	1980	1990
Australia	15.7	21.0	13.0	11.5	13.6	13.4
Canadá	12.8	17.0	14.5	18.0	24.1	22.0
Dinamarca	24.0	3.7	26.9	23.3	26.8	24.3
Francia	14.2	15.5	9.9	11.9	16.7	17.1
Alemania	15.9	19.9	14.5	16.5	21.6	24.0
Italia	9.7	14.4	10.0	12.8	19.3	15.9
Japón	5.1	12.5	8.8	8.3	11.8	8.4
Noruega	21.8	25.5	24.9	27.6	30.8	28.8
Suiza	23.6	21.2	18.8	19.7	25.0	23.5
Reino Unido	27.3	29.8	15.3	16.5	20.3	20.6
Estados Unidos	5.6	6.1	3.4	4.1	8.8	8.0

Fuente: Feenstra (1998).

En efecto, además de los profundos cambios en el patrón productivo inducidos por las nuevas tecnologías y de la importancia que los flujos financieros han alcanzado (las transacciones internacionales ya promediaban al inicio de los años noventa 1.2 billones de dólares por día, es decir, unas 100 veces el valor total del comercio mundial en manufacturas y servicios), se afirma que la importancia de la etapa actual consiste en que se ha permitido que buena parte del mundo menos desarrollado se integre al mercado mundial mediante procesos de liberalización, privatización y desregulación.

Por ello, "desde la perspectiva de la OCDE, la apertura masiva de los países no pertenecientes a esa organización es vista por algunos como la creación de nuevas y vastas áreas para la redituable inversión y el crecimiento..." (Oman, 1997: 16). Si bien esta afirmación tiene su dosis de verdad, sin embargo habría que matizarla a la luz de las grandes desigualdades económicas y sociales a nivel mundial, ya que como la globalización actual ha permitido que converjan en lo fundamental los países y regiones de la OCDE, mientras que las "nuevas y vastas áreas" del mundo menos desarrollado sólo de forma marginal han podido convertir los procesos de apertura económica —que les fueron impuestos— en escalones hacia un crecimiento autosostenido.

Por otro lado, cabe señalar que la fuerte internacionalización financiera, así como la gran fluctuación monetaria que provocó en los años ochenta y noventa, influyeron en cierta medida en la localización física de la producción, ya que la volatilidad de ese periodo, en particular intensa fuera de los países de la OCDE, llevó a las empresas a ubicarse al interior de las regiones más desarrolladas y estables (Oman, 1997).

Una peculiaridad de la actual globalización respecto a su predecesora de fines del siglo XIX es la mayor densidad e interdependencia de las redes, en particular las de empresas globales; asimismo, el proceso de integración económica internacional entraña una mayor actividad estatal, debido —según Summers (1999)— a que los gobiernos modernos por sí mismos están haciendo mucho más.

Ello se debe a que está muy difundida la idea de que es necesario sumarse a la globalización si no se quiere quedar fuera de toda posibilidad de desarrollo económico. Por eso una de las tareas prioritarias de casi todos los gobiernos del mundo ha sido ubicar a su país en algún bloque regional que le permita participar, desde una posición de fuerza, en el comercio internacional.

Pero, ¿serán de verdad diferentes los procesos de internacionalización de la economía mundial en los periodos analizados?, ¿serán sólo cambios de carácter cuantitativo o los habrá cualitativos que confieran un matiz del todo distinto al proceso? Para responder a la pregunta de si es *realmente* distinta la globalización actual a la de hace un siglo, Bordo, Eichengreen e Irwin (1999) señalan que, para empezar, el comercio de hoy es más importante que el de ayer debido a que:

- i. El comercio internacional supone una proporción mayor de bienes comerciables.
- ii. El intercambio de servicios crece de forma más acelerada.
- iii. Han aumentado mucho la producción y el comercio de las empresas multinacionales (MNC).

## El comercio de bienes

Mientras que la proporción de bienes comerciables respecto al PIB de hoy es más o menos semejante a la de hace un siglo, el comercio exterior es en la actualidad mucho mayor si se mide como porcentaje de la producción de bienes comerciables. Ello es así debido a que la proporción de exportaciones respecto a la producción de bienes comerciables pasó, de fines del siglo XIX a fines del XX, de cerca de 20 a más de 40 por ciento.

La mayor importancia actual del comercio también se manifiesta en que su papel económico era mucho más prominente en 1993 que en 1909, como en el caso de los bienes de equipo (maquinaria y equipo de transporte) que hace un siglo escasamente se comerciaban a nivel internacional. Incluso la comercialización de productos mucho más comunes antaño, como el trigo, el carbón y el tabaco, es en la actualidad mucho mayor como proporción de su producción.

El volumen de bienes intercambiados puede no reflejar el grado de integración del mercado, ya que dicho volumen se incrementa por razones ajenas a ésta y puede disminuir por causas que no guardan relación alguna con la desintegración del mercado. Es por ello que O'Rourke y Williamson —citados en Bordo *et al.* (1999)— señalan que el costo de trasladar bienes entre mercados es lo que cuenta y por tanto deberían examinarse los diferenciales de precio entre los mercados.

Actualmente los bienes agrícolas básicos y materias primas, como petróleo o trigo, se intercambian en mercados globales bien organizados. Goodwin analiza el precio del trigo en cinco de los



principales mercados mundiales y encuentra que la ley del precio único funciona. "Es claro que los precios en el mercado nacional pueden diferir debido a las tarifas a la importación, a las subvenciones internas o a los costos de transporte, pero unos mercados internacionales bien integrados establecen un precio base de referencia (casi siempre en dólares) para los bienes" (Bordo, Eichengreen e Irwin, 1999: 9).

En contraste, en 1870, por ejemplo, el precio del trigo en Liverpool era superior en 60% al de Chicago; hacia 1912 ese diferencial se redujo a sólo 15%. Este proceso de convergencia ocurrió de manera generalizada en otros muchos bienes, lo que permite afirmar que la convergencia de precios es una pieza clave en la integración de los mercados.

### **El comercio de servicios**

La importancia concedida al comercio en la actualidad se acrecienta al considerar el de los servicios. Alguna vez considerados como no comerciables, éstos se han convertido en un importante componente de la actividad comercial de Estados Unidos, ya que si en 1960 la exportación de servicios representó el 1.0% del PNB, en 1997 llegó al 3.4%. Por otro lado, la proporción de exportación de servicios respecto a valor añadido en servicios fue de 1.7% en 1960, mientras que en 1997 alcanzó el 5.1%. Aunque bajo en comparación con el de bienes comerciables, esta proporción ha aumentado con rapidez y anticipa un crecimiento aún mayor para el comercio de servicios.

No hay datos comparables para el comercio de servicios anterior a la primera guerra mundial debido, en parte, a que tal tipo de comercio era mucho más pequeño. Del periodo previo a 1913 destacan actividades como transporte marítimo y turismo, con 3% de las exportaciones de Estados Unidos en 1900, mientras que hoy alcanzan 16%. Estas dos actividades siguen siendo las principales entre las exportaciones de servicios, en tanto representan 40% de las mismas. Otros rubros importantes son las regalías y los honorarios; servicios como finanzas, educación, telecomunicaciones y seguros (los de más rápido crecimiento en las exportaciones), tenían poca relevancia hace un siglo.

### **El papel de las multinacionales**

A fines del siglo XIX había empresas multinacionales, pero fueron más una excepción que la regla, como lo prueban la Standard Oil, la Singer y otras pocas grandes compañías. Si bien es cierto que los flujos de capital entre países fueron cuantitativamente importantes en la economía mundial anterior a 1913, también lo es que la mayor parte de dichos flujos representaron inversiones de cartera, sin relación con el comercio, la producción y las inversiones directas.

En 1914 la gran mayoría de empresas de Estados Unidos no eran multinacionales, al igual que en 1970 pero a partir de 1980 hubo un importante cambio al respecto. La Inversión Extranjera Directa (IED) de los Estados Unidos representó alrededor de 6% del PNB lo mismo en 1914, que en 1929 y

en 1960, triplicándose a partir de entonces. Lo mismo sucedió con la IED en los Estados Unidos, de por sí cuantiosa en los años señalados (en particular 1914), la cual tuvo un incremento significativo en los años noventa (véase cuadro 2).

Cuadro 2

### **Inversión extranjera directa de y en los Estados Unidos**

Años selectos (% del PIB)

	Inversión extranjera directa de los Estados Unidos	Inversión extranjera directa en los Estados Unidos
1914	7	3-4
1929-1930	7	1
1960	6	1
1996 (valor de mercado)	20	16

Fuente: Bordo, Eichengreen e Irving (1999).

Si bien, en principio, la IED puede ser complemento o sustituto del comercio de bienes, según investigaciones citadas en Bordo *et al.*, se afirma que rara vez ha actuado como lo segundo, siendo la mayoría de las veces complemento, tanto hace un siglo como hoy. Una de las razones, sobre todo para el presente, es que las multinacionales inducen la actividad comercial, en particular el comercio intrafirma. En 1994, cerca de 36% de las exportaciones de los Estados Unidos fueron transacciones de este tipo, al igual que 43% de sus importaciones, situación que no ha variado mucho desde mediados de los años setenta.

Otra gran diferencia entre la globalización de ayer y la de hoy es el viraje que la IED de los Estados Unidos ha dado hacia los servicios, ya que mientras en 1914 la minería y el petróleo absorbían 40% de dicha inversión y las manufacturas y los servicios 20% cada uno, actualmente esta última actividad representa casi la mitad de la IED y las manufacturas 35%. De aquí que se subraye la capacidad integradora de la IED en la globalización presente, frente a su papel de hace un siglo en que se dedicaba en lo fundamental a explotar recursos naturales.

### **La integración comercial**

Con datos de 1909 y 1995, Bordo, Eichengreen e Irwin (1999) calculan un índice para medir el comercio intraindustrial que, basado en una fórmula de Grubel-Lloyd, tendrá un valor de uno si todo el comercio es de ese tipo y de cero si todo es interindustrial. Los resultados son 0.78 para 1995 y 0.53 para 1909, que no sólo demuestran un incremento en el comercio intraindustrial a lo largo del siglo XX, tal como lo señala Krugman (1995), sino también la importancia de éste en el patrón comercial de hace un siglo.

Tampoco es claro si los Estados Unidos tiene en la actualidad una relación comercial más intensa con países de bajos salarios que hace un siglo, ya que entonces como ahora ha comerciado con los países desarrollados en mayor proporción, como lo prueba que en 1909 ya que 56% de sus importaciones provenían de Canadá y Europa, mientras que en 1995 esa proporción se elevó a 61% al incluir a Japón. Esta concentración en los países desarrollados es todavía más clara si se ve desde la perspectiva de las exportaciones del país norteamericano, ya que si en 1909 el 60% se destinó a Canadá, Europa y Japón, en 1995 esa proporción llegó al 80 por ciento.

No obstante, cabe destacar la composición de los bienes comerciados. En efecto, si hace un siglo el intercambio de los Estados Unidos con América Latina y Asia consistió fundamentalmente de bienes agrícolas, hoy lo es de manufacturas. México refleja con claridad esta situación, puesto que cerca de 80% de lo que le compra Estados Unidos son bienes manufacturados, en tanto que hace un siglo ese rubro era menor al 10 por ciento.

¿Hay en la actualidad una más profunda integración comercial comparada con la que existió hace un siglo? Para Bordo *et al.* la respuesta es que sí, ya que a la fuerte caída de los costos de transporte en la segunda mitad del siglo XIX, que fue factor central en la integración del mercado mundial de la época, deben sumarse las medidas políticas adoptadas de mediados del siglo XX en adelante con el fin de reducir todo tipo de barreras comerciales.

La política de liberalización comercial dejó sentir sus efectos en la segunda mitad del siglo XX, ya que no tuvo mucha influencia en la integración del mercado mundial de mediados del siglo XIX en adelante. Hacia 1950 el promedio de las tarifas comerciales era de 20%, igual que las prevalecientes en la primera guerra mundial, a lo que habría que añadir las restricciones cuantitativas y monetarias, así como los controles de cambio que se impusieron durante el periodo de entreguerras.

A partir de 1950, debido a las negociaciones auspiciadas por el GATT y a un notable periodo de crecimiento con estabilidad de la economía mundial hasta 1970, las restricciones no arancelarias comenzaron a atenuarse y las tarifas se redujeron a un promedio de 5%, lo que sumado a la formación y consolidación de importantes regiones que realizan comercio preferencial —como la Comunidad Económica Europea de 1958, antecedente de la actual Unión Europea, el TLCAN, que actualiza un acuerdo comercial de fines de los años ochenta entre Canadá y los Estados Unidos, la ASEAN y el Mercosur por sólo mencionar los principales—, nos explicaría el notable impulso al libre comercio.

Sin embargo, no existe acuerdo sobre las bondades de este proceso de liberalización debido a que muchos opinan que sólo es un desvío del comercio ya existente y no creación de nuevos flujos comerciales, por lo que —aun reconociendo que la caída de las barreras ha permitido una integración económica más profunda que la de hace un siglo— sus beneficios se ponen en duda.

Este cuestionamiento del proceso de liberalización se ha visto alimentado por una serie de medidas proteccionistas como los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones y las acciones *antidumping*, así como por las dificultades para liberar ciertas áreas del comercio mundial como la

agricultura y los textiles, lo cual no obsta para afirmar que las barreras comerciales están en un nivel tan bajo como hace un siglo.

Como entonces, hoy aparecen algunas tendencias proteccionistas que llevan a preguntarse si la actual etapa de globalización, con un marco institucional inexistente hace cien años, será capaz de hacerles frente y conseguir el consenso necesario para mantener la apertura de la economía mundial. Sin duda que tal objetivo será mucho más fácil de lograr en un ambiente de estabilidad macroeconómica, crecimiento sostenido y bajas tasas de desempleo, condiciones que permitirían cierta coexistencia entre la globalización y las presiones proteccionistas de los grupos afectados por una más profunda integración comercial.

### **La integración financiera**

Por último, es evidente que la integración financiera no es un fenómeno nuevo, como lo muestran los datos de flujos de capital para fines del siglo XIX y principios del XX; pero más allá de lo cuantitativo, lo novedoso es la composición actual de tales flujos, así como la forma en que se utilizan y su relación con la actividad económica, todo lo cual hace patentes los profundos cambios cualitativos del último siglo y que, de una u otra forma, explican muchos aspectos de la polémica entre la globalización de ayer y la de hoy.

En efecto, durante la primera etapa de globalización los flujos de capital dieron soporte a cierta división del trabajo entre los países centrales productores de manufacturas y los periféricos exportadores de materias primas. En este sentido, la mayor parte de los préstamos se destinó a la construcción de la infraestructura necesaria para la exportación primaria, lo que, junto con los bonos gubernamentales, absorbió la casi totalidad del capital en préstamo.

Esta es una de las principales diferencias con el flujo de capitales posterior a la segunda guerra mundial (segunda etapa), el cual estuvo mucho más ligado con la actividad comercial e industrial. En la tercera y actual etapa de la globalización este rasgo también se perderá, ya que como señala Navarro (2000), antes del colapso de Bretton Woods (1971), 90% de las transacciones financieras correspondía a inversiones productivas y a operaciones comerciales, pero después casi la misma proporción (88%) de los movimientos financieros a escala mundial han sido de carácter especulativo.

La otra diferencia central, ligada con lo anterior, es que antes predominaban los movimientos de capital a largo plazo, mientras que ahora son los de corto plazo los mayoritarios. Si además del predominio de los flujos especulativos de corto plazo se considera la cantidad total de capital en circulación,<sup>2</sup> puede entenderse por qué algunos autores como Chesnais (1996) afirman que en sentido estricto sólo en el sector financiero se presenta una verdadera globalización.

---

<sup>2</sup> "Cada día hay una movilidad de capitales financieros mayores que las reservas monetarias de los países más importantes hoy en el mundo, el grupo de los 7" (Navarro, 2000: 158).

¿Implicará todo lo anterior que la actual etapa globalizadora es, como ya mucho se ha dicho, una era sin precedente histórico? Si bien en principio la respuesta podría ser negativa siguiendo a los autores escépticos, como Hirst y Thompson (1996) que no encuentran nada realmente nuevo, sino sólo la intensificación de procesos bien establecidos a lo largo del siglo XX, la verdad es que si se analiza con cuidado la globalización contemporánea se encontrarán cambios importantes no sólo de carácter cuantitativo sino también cualitativo.

En efecto, "todas las magnitudes de la actual globalización económica —la velocidad, tamaño e interconexiones de los movimientos de mercancías e información a través del planeta— son inmensamente más importantes que las de cualquier periodo anterior de la historia" (Gray, 2000: 82); esto, aunque indudable, bien podría pasar por ser algo de indole más cuantitativa, pero lo central de los cambios se relaciona mucho más con aspectos de orden cualitativo como las nuevas tecnologías y su gran influencia en la producción y en la organización empresarial, así como en el sistema financiero y en prácticamente todos los campos de la vida económica, social e institucional.

Este impacto del proceso de innovación tecnológica, que altera toda la dinámica económica y social del capitalismo contemporáneo, permitiría estar más de acuerdo con quienes señalan diferencias fundamentales entre la globalización de principios y la de fines del siglo XX,<sup>3</sup> que con quienes cuestionan tales diferencias. De aquí que Gray (2000: 89-90) señale que "los escépticos de la globalización, igual que esos hiperglobalizadores a los que tan eficazmente critican, comercian con ilusiones. No pueden aceptar que la globalización ha vuelto a la economía mundial actual radicalmente diferente de cualquier economía internacional que haya existido en el pasado".

## Globalización y desigualdad

Otro aspecto que marca una clara diferencia entre el sistema económico mundial de hace un siglo y el de hoy es la magnitud de la desigualdad actual, tanto a nivel mundial, como regional o por países. Pero antes de ponerla en cifras ¿cómo se explica esta creciente desigualdad? Entre los factores más importantes está un cambio en la lógica que subyace a la visión clásica del comercio internacional, con su tendencia a la igualación de los precios de los factores productivos y, por tanto, a una cierta homogeneización, frente a un predominio cada vez mayor de la lógica de la ventaja absoluta, en

---

<sup>3</sup> En un trabajo que sintetiza en un decálogo los aspectos más relevantes de la evolución del capitalismo en el siglo XX, se señala que "el papel del llamado residuo o factor residual, o de la tríada calidad-organización-tecnología, ha supuesto un salto en el siglo XX... En el siglo XIX... el crecimiento del producto fue 'cuantitativo', debido sobre todo al mayor empleo de trabajo, capital y recursos naturales; la aportación de la productividad total de los factores fue de sólo el 20% en Estados Unidos y de 40% en el Reino Unido. En este siglo el crecimiento del producto, en cambio, se ha debido principalmente (60% en los Estados Unidos y 70% en el Reino Unido) al aumento de la productividad de los factores, a su vez casi enteramente debido a los tres elementos que constituyen el residuo" (Ciocca, 2000: 20).

la que "el lugar al sol" que todos los países podían conseguir con la división internacional del trabajo ya no es tan seguro.<sup>4</sup>

Otro elemento crucial, que constituye un rasgo central de la actual globalización, es la creciente densidad e interdependencia de sus redes en las grandes empresas globales, lo que ha tenido repercusiones negativas en las economías atrasadas. Ello ha ocurrido no obstante que desde los años ochenta estas economías instrumentaron fuertes programas de ajuste, con énfasis en una liberalización comercial que les ayudara a insertarse en el proceso globalizador a través del crecimiento de sus exportaciones, lo que en pocos casos ha tenido éxito.

Lo anterior puede deberse a varias causas: que las reformas aplicadas en dichas economías fueran limitadas, que enfrentaran altos costos de transacción, o que una estructura institucional rezagada afectara su integración al mercado mundial. Sin embargo, otra posible explicación es que el fuerte proceso de liberalización comercial haya enfrentado súbitamente a las empresas nacionales, a una situación de competencia de la que poco provecho pudieron sacar por su falta de competitividad (Morrissey y Filatotchev, 2000).

Para los países atrasados atender las mejoras productivas es tan importante como una buena infraestructura exportadora o la comercialización de sus productos. El análisis de la cadena comercial (*commodity chain*) subraya el destacado papel de los compradores internacionales y de las estrategias regionales que, junto con los principales productores y minoristas, aplican para controlar el acceso a los mercados de exportación.

En este sentido, buena parte de la suerte de los países menos desarrollados depende del funcionamiento de las cadenas comerciales, por lo que una razón de que ganen relativamente menos en la globalización es que no desempeñan el papel de socios igualitarios en tales cadenas (Morrissey y Filatotchev, 2000). Otra forma de enfocar el problema que llega a conclusiones semejantes es el de las cadenas globales de valor (*global value chains*), que plantea cuatro rasgos básicos de la conducta de los actores económicos durante el proceso competitivo, independientemente del tipo de cadena de que se trate:

- i. Aumentar la eficiencia interna.
- ii. Incrementar los acuerdos interempresariales.
- iii. Crear nuevos productos (o mejorar los viejos) a ritmo más rápido que los rivales.
- iv. Cambiar las actividades de la empresa hacia diferentes partes de la cadena, como por ejemplo de la manufactura al diseño.

---

<sup>4</sup> "Una cuestión inquietante es hasta que punto la mundialización, al incorporar dosis relevantes de movilidad de factores nos estaría desplazando de un mundo de ventajas comparativas a otro de ventajas absolutas, en el que las desigualdades estarían más a la orden del día" (Tugores, 2000).

De los ejemplos de cadenas de valor se desprende que los dos primeros puntos no permiten obtener grandes beneficios, ya que tales capacidades están muy difundidas en la economía mundial. No obstante, son condiciones necesarias para sacar mejor partido de la participación en los mercados internacionales. Sin embargo, para que tales condiciones fueran suficientes, se requeriría que los puntos *iii*) y *iv*) fueran de práctica más generalizada, "...pero aquí, los productores pobres y los productores de países pobres se enfrentan a las relaciones de poder, implícitas en la cadena de valor" (Kaplinsky, 2000).

También las posibilidades de acceso a los avances tecnológicos y productivos, vitales para el crecimiento económico, han estado distribuidas de forma muy desigual. Esta situación, que no es nueva, ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas debido a que la intensidad del cambio tecnológico ha requerido de cuantiosos fondos para financiar la investigación y el desarrollo (I+D). Como de ello depende participar con ventaja en las cadenas de comercialización, se cierra el círculo vicioso para los productores pobres, mientras se amplía con rapidez la distancia que los separa de quienes van al frente.

En coincidencia con la globalización actual, o tal vez a causa de ella, en el mundo prevalece una polarización sin precedente que ha llevado a algunos autores como Petrella (1996) a plantear la existencia de una pérdida gradual de conexión para ciertas regiones y países respecto al mundo desarrollado.

Cuando, según se dice, lo que caracteriza la construcción del nuevo mundo global es precisamente la creciente interconexión de sus miembros, los datos del intercambio comercial de manufacturas a nivel mundial muestran un panorama muy diferente. En efecto, sólo los 24 países de la OCDE pudieron, de 1980 a 1990, elevar su participación, además de otros 11 en desarrollo; por el contrario, de casi 150 naciones de este último grupo la participación se redujo, mientras que la de un centenar de los más pobres disminuyó al mínimo, cuando ya era de por sí baja (véase cuadro 3).

Cuadro 3

**Cuotas relativas del mercado mundial de bienes manufacturados**

	Exportaciones		Importaciones	
	1980	1990	1980	1990
Países Industrializados (24)	62.9	72.4	67.9	72.1
Grupo de los siete (G7)	45.2	51.8	48.2	51.9
La Tríada (Estados Unidos, Europa y Japón)	54.8	64.0	59.5	63.8
Países en desarrollo (148)	37.1	27.6	32.1	27.9
Países en desarrollo dinámicos (11)	7.3	14.6	8.8	13.5
Países más pobres				
(102)	7.9	1.4	9.0	4.9

Fuente: Petrella (1996).

Por regiones la situación no es diferente, ya que es en Asia Pacífico, Europa Occidental y América del Norte en donde se concentran los intercambios comerciales, además de ser las áreas más dinámicas entre 1970 y 1990, particularmente la primera. Proyectando esta situación, Petrella (1996: 80-81) señala que "si esta tendencia continúa los siguientes veinte años, la participación de África, América Latina, Rusia y Europa Centro-Oriental (39.2% del comercio mundial en 1970 y 26.4% en 1990) se podría reducir al 5% en el 2020. Eso es desconexión y tal es la nueva división internacional entre el creciente mundo 'global' *integrado* y los fragmentos cada vez mayores *excluidos* de la Tríada".

### Comentario final

El presente ensayo plantea una comparación entre el proceso de globalización de hace un siglo y el actual y busca responder a la pregunta de si entre ellos existen diferencias fundamentales. Con tal propósito se identifican tres etapas de globalización a lo largo del siglo XX. La última es la que más cambios cualitativos ha acarreado, producto de la irrupción de las nuevas tecnologías en el ámbito productivo. Se concluye que en la actualidad hay una mayor integración comercial como resultado no sólo de la formación de bloques regionales y de la eliminación de barreras comerciales, sino también del mayor peso de las empresas multinacionales y a su gran influencia en la creación del comercio intraindustrial e intrafirma.

Se destaca también el papel del comercio de servicios y el de los activos financieros, junto con sus rasgos y evolución a lo largo de las tres olas globalizadoras, de lo que se deduce la gran importancia que han adquirido los servicios en la estructura comercial contemporánea, así como el muy notable divorcio entre la actividad económica y los cuantiosos recursos financieros que en forma mayoritaria se dedican a la especulación. Por otro lado, se destaca la relevancia de las empresas globales y de las redes empresariales en la parte final del siglo XX, tanto en los cambios tecnológicos como en el notable crecimiento de la inversión extranjera directa, no sólo la que los Estados Unidos realizó sino también la que recibió.

A los cambios cualitativos de la globalización actual señalados se sumó, en la segunda parte del ensayo, un breve recuento de la inequidad de los flujos comerciales a nivel mundial, producto —entre otras cosas— del control por parte de las empresas multinacionales de la cadena mercantil de valor, que ha incidido de manera negativa en muchas de las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo.

Paradójicamente, los sacrificios de la mayoría de estos países para incorporarse en la mundialización económica —los severos programas de ajuste y una apertura comercial indiscriminada—, han limitado su participación en los frutos del desarrollo, lo que obliga necesariamente —a la vez que a atender sus insuficiencias estructurales— a repensar el proceso de globalización, que si bien es irreversible en su actual etapa, no tendría porqué ser tan excluyente como lo ha sido hasta hoy.



## Bibliografía

- Bordo, M. D., B. Eichengreen y D. A. Irwin, 1999, *Is Globalization Today Really Different Than Globalization a Hundred Years Ago?*, mimeo.
- Boyer, R. y D. Draché (eds.), 1996, "Introduction", *States against Markets, the limits of globalization*, Routledge, Gran Bretaña.
- Chesnais, F., 1996, "La 'globalización' y el estado del capitalismo a finales de siglo", en *Investigación Económica*, núm. 215, vol. LVI, enero-marzo.
- Ciocca, P., 2000, *La Economía Mundial en el siglo XX*, Crítica, Barcelona.
- Feenstra, R. C., 1998, "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 4, otoño.
- Freeman, Ch. y F. Louçà, 2001, *As Time Goes By From the Industrial Revolution to the Information Revolution*, Oxford University Press, Gran Bretaña.
- Gray, J., 2000, *Falso amanecer, Los engaños del capitalismo global*, Paidós, España.
- Hirst, P. y G. Thompson, 1996, *Globalization in Question, The international economy and the possibilities of governance*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Kaplinsky, R., 2000, "Globalisation and Unequalisation: what can be learned from value chain analysis", en O. Morrissey y I. Filatotchev (eds.), *The Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, Special Issue *Globalization and Trade*, UK, diciembre.
- Krugman, P., 1995, "Growing world trade: causes and consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1.
- Morrissey, O. y I. Filatotchev, 2000, "Implications for exports from marginalised economies", *The Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, Special Issue *Globalization and Trade*, UK, diciembre.
- Navarro, V., 2000, *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Ariel, Barcelona.
- Obstfeld, M., 2000, *Globalization and Macroeconomics*, NBER Reporter, otoño.
- Oman, C., 1997, "Technological change, Globalisation of Production and the role of Multinationals", en *Innovations, Cahiers d'economie de l'innovation*, núm. 5, *Structures industrielles et Mondialisation*, L'Harmattan.
- Petrella, R., 1996, "Globalization and Internationalization: The dynamics of the emerging world order", en R. Boyer y D. Drache (eds.), *op. cit.*
- Summers, L. H., 1999, "Reflections on Managing Global Integration", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, núm. 2, primavera.
- Tugores, J., 1999, *Los retos de la mundialización*, mimeo.
- , 2000, *Hacia una economía política de la globalización*, mimeo.
- Williamson, J. G., 1998, "Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 4, otoño.



## **Globalización y nueva configuración geoeconómica del mundo: la proyección geoeconómica de México**

*Jaime Preciado Coronado\**

No ha perdido vigencia el debate sobre la globalización. Se pueden identificar tres aproximaciones diversas para tratar de comprender el papel que cumple la configuración geoeconómica mundial en ese proceso: en primer lugar, el pensamiento único, que pretende cobrar una continua legitimidad de su utopía del mercado total (Bhagwati, 2004); en segundo lugar, una visión que busca reconocer la crisis de la globalización como expresión mundial del capitalismo, que está llevando al final de la globalización neoliberal; visión que prevé el derrumbe del capitalismo en el corto plazo (Vergopoulos, 2002). Una tercera aproximación a la geoeconomía mundial también reconoce la crisis de la globalización como crisis del capitalismo, pero los matices y características de esas crisis le obligan a predicciones con mayores reservas sobre los escenarios geoeconómicos futuros (Caputo, 2005; Dos Santos, 2005).

En este trabajo adoptamos la tercera interpretación, pues hay elementos contundentes que muestran la derrota del pensamiento único; su fracaso como modelo global o universal al no producir crecimiento sostenible, al aplicar todo un recetario macroeconómico monetarista que no aseguró el éxito en los países donde se adoptó, sino que polarizó las tendencias perversas que supuestamente combatiría, aumentando la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales, sectoriales, regionales. Por otra parte, una interpretación optimista sobre la crisis del capitalismo, no reconoce las capacidades de adaptación o reestructuración que despliega el sistema a raíz de sus propias crisis, aunque es rescatable de este enfoque la contribución de la resistencia al neoliberalismo para la superación del modelo capitalista por alternativas fundadas sobre equidad, justicia y otras dimensiones democráticas y libertarias.

Así, el enfoque que proponemos pretende reconocer: 1) la heterogeneidad que asume el proceso de globalización neoliberal, desde el punto de vista del modelo de gestión-negociación-regulación so-

---

\* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, agradece la colaboración del Licenciado en Estudios Internacionales Aarón Villarruel en la discusión de este trabajo y en la elaboración de cuadros, mapas y gráficas.

cioeconómica; 2) las estrategias de adaptación o de ampliación que persigue el neoliberalismo en torno de las economías nacionales que transitan de antiguos modelos socialistas-estatistas hacia economías de mercado, o economías nacionales, que ni son plenamente centrales ni periféricas, pero están en proceso de revalorización, sobre las cuales tampoco se ha podido aplicar el modelo neoliberal de manera ortodoxa; 3) la competencia a la que es sometido el enfoque neoliberal ortodoxo por otros modelos que no tienen esa orientación en su origen, o por economías que están en disputa mediante guerras internas y externas, donde no terminan de implantarse la ideología y las prácticas del libre comercio.

En el centro de nuestra reflexión se ubica la proyección geoeconómica de México; sus condicionantes ante la heterogénea y desigual globalización, la centralidad jugada en esa proyección por las relaciones interamericanas, dada la preeminencia de los Estados Unidos como potencia mundial y, de manera indisociable, el impacto local-regional-nacional interno de esa proyección geoeconómica.

México es una de las experiencias más apegadas a la ortodoxia neoliberal; importó las reformas exigidas por los organismos internacionales sin prever los impactos que ellas causarían (Ibarra, 2005): conseguir a toda costa la estabilidad macroeconómica y de precios, la integración al mercado mundial mediante una apertura comercial y financiera unilateral, sin negociación de reciprocidad alguna; adoptar una rígida disciplina fiscal y un "religioso" control de la inflación, lo cual supuso una estrecha definición de equilibrio entre el déficit y las finanzas públicas, disminuyendo severamente la vocación reguladora y redistributiva del Estado como potencia pública.

Estas reformas, inspiradas en el cumplimiento puntual del Consenso de Washington, situaron a México como un ejemplo exitoso para las economías orientadas a la exportación —particularmente, en su versión maquiladora—, pero incrementaron la dependencia mexicana frente a la economía estadounidense en todos los órdenes, y opacaron las posibilidades internas de equidad, solidaridad y justicia social, así como las posibilidades de ganar una mejor inserción de la economía mexicana al mercado mundial.

Sin embargo, hay alternativas que podrían contribuir a la redefinición del entorno geoeconómico internacional y nacional, frente al modelo económico orientado a la exportación, y al rígido cumplimiento del Consenso de Washington, aun en su versión supuestamente actualizada (Kuczinsky, Williamson, 2003). Imaginar esas alternativas es el principal objetivo de este trabajo. Por ello, cada una de las partes de la exposición va acompañada de propuestas específicas que, esperamos, enriquezcan el imaginario colectivo de esta Agenda del Desarrollo 2006-2020.

## **Dinámicas geoeconómicas que han transformado el poder internacional**

A través de un discurso que pregona la inexorable fuerza económica de la globalización, los neoliberales sostienen que la extensión global de las reformas orientadas al libre mercado, traerán como resultado la paz y la prosperidad. De la misma forma en que en su momento se presentó a la promesa del desarrollo y la modernidad, la globalización se ofrece como la fuerza que levantará el mundo

entero de la pobreza, mientras cada vez más comunidades se integren al esquema capitalista de la economía global (Roberts, Secor y Sparke, 2003).

La unicidad del escenario mundial actual se caracteriza por las constantes transformaciones o turbulencias (Rosenau, 1990) que configuran un nuevo espacio para las interacciones del sistema internacional. La particularidad de esta época se aprecia en la forma en que asuntos de índole tan diversa como el deterioro ambiental, el control sobre patentes o la adquisición hostil de acciones adquieren relevancia política, al vincular la importancia del contexto económico y las escalas más allá del ámbito geográfico. En la arena global es por lo tanto posible advertir la operación e influencia de dinámicas geoeconómicas que han transformado la naturaleza del poder internacional.

Ha cambiado radicalmente la naturaleza del Estado; sus anclajes a la dimensión nacional siguen vigentes pero las atribuciones que le caracterizan, particularmente la soberanía económica, han sido a veces cedidas intencionalmente, pero irrevocablemente arrebatadas por nuevas dimensiones supranacionales o pretendidamente globales. Actualmente, la estabilidad política interna refleja el comportamiento de los flujos de capital, si aumenta o disminuye la volatilidad financiera. Sin embargo, están regresando los enfoques estado-céntricos para orientar la dinámica interna de los estados al influir o intervenir en la competitividad internacional.

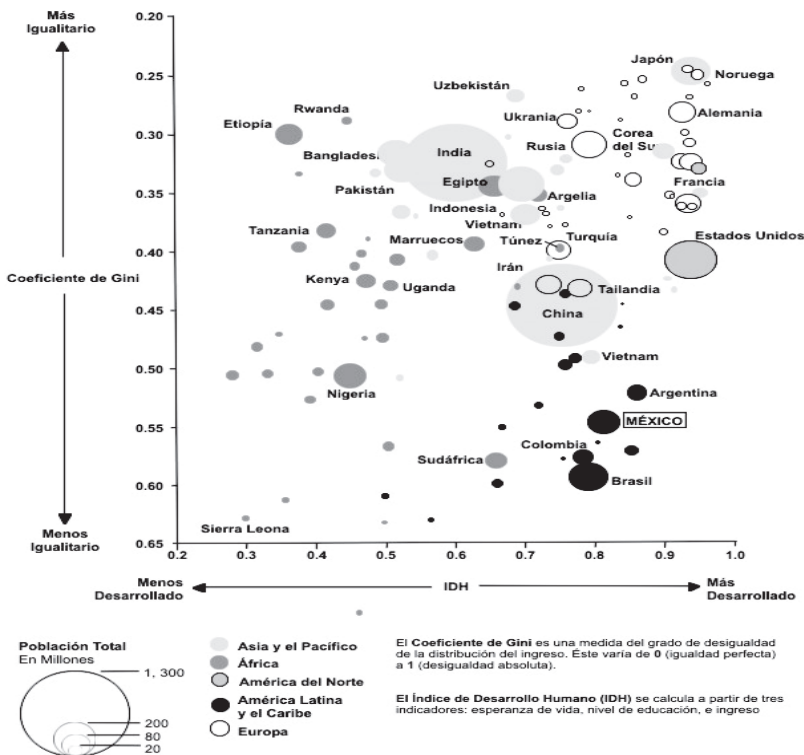
Al revisar la agenda del desarrollo, su eficacia aparece altamente cuestionada en lo que se refiere al combate a la pobreza, la gestión de la deuda externa o la crisis ambiental. Ejemplo de ello son los 2 800 millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza de dos dólares diarios, de acuerdo con el Banco Mundial. Dentro de este 46% de la población total del planeta que sufre de un detrimento severo y paulatino en su poder adquisitivo, 1 200 millones viven con menos de un dólar por día. Condición que les hace altamente susceptibles a formas de explotación y abuso, transformando sus relaciones sociales y con el entorno.

La desigualdad aumenta; en los indicadores sobre la polarización en la concentración del ingreso, América Latina es la región más contrastante del mundo. Dentro de ella, México es uno de los casos paradigmáticos del desencuentro entre el Índice de Desarrollo Humano y la concentración polarizada en el ingreso, como se puede observar en la gráfica 1.

De igual forma, el monto total de la deuda externa mundial, lejos de disminuir, se ha cuadruplicado pasando de los 580 mil millones de dólares en 1980 a 2.4 billones en 2002, de los cuales América Latina es la región más endeudada, con 790 mil millones de dólares y un servicio de 134 mil millones.

Bajo esta misma tendencia, es posible advertir una opacidad de lo social y una reestructuración de la fuerza laboral en función de las exigencias del mercado, multiplicando la población subempleada y los esquemas de ingresos por comisión con base en objetivos, de manera inversamente proporcional a los contratos fijos y a las prestaciones que han caracterizado los empleos en años pasados. Circunstancias que contribuyen a la continuidad de estructuras de desigualdad entre los grupos sociales al interior de los Estados, agravando a su vez el conflicto y la desigualdad norte-sur (cfr. mapa 1).

Gráfica 1  
Desarrollo y desigualdad

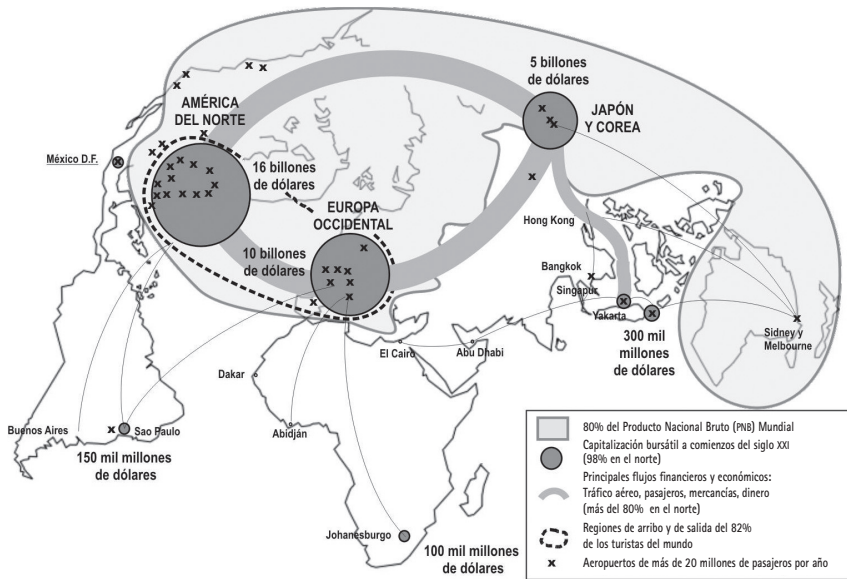


Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia; con datos del Reporte sobre Desarrollo Humano 2005. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Otro rasgo característico de esta nueva geoeconomía mundial es el aumento de la visibilidad e influencia de los actores protagónicos del mercado internacional, tales como la OMC, el G8 o el Fondo Monetario Internacional. Organismos que sin embargo son contestados por movilizaciones cada vez más amplias, críticas y propositivas en eso que se denomina altermundismo.

Asimismo, somos testigos de una sociedad de la información cada vez más integrada, respaldada por el acceso a las ventajas competitivas de la revolución científica, tecnológica y mediática, que aumenta progresivamente las brechas informáticas y digitales, creando una contraparte cada vez más desinformada, mal comunicada y excluida de estas nuevas aplicaciones. Ello no solamente representa una clara desigualdad en cuanto a las oportunidades de desarrollo para la sociedad, sino que además implica una jerarquización de los productos multimedia y audiovisuales, donde pocos alcanzan los privilegios de la telefonía satelital, GPS, o servicios de televisión digital con programación

Mapa 1  
Desigualdad norte-sur



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia, con datos del Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional; Organización Internacional de Turismo (OIT); *Imágenes Económicas du Monde 2006*, Armand Colin y Organización de la Aviación Civil Internacional.

de todo el mundo, mientras los muchos dependen de la disponibilidad de la red convencional de telecomunicaciones y su entretenimiento consiste en programas televisivos que, lejos de incrementar su capital cultural, les somete a espectadores pasivos (y consumidores en potencia) del morbo, la fantasía de los concursos y la farándula.

El modelo energético de recursos fósiles se ha evidenciado en crisis ante la "adicción" petrolera de países centrales, más allá de sus esfuerzos por generar modelos energéticos alternativos en el corto plazo. De los principales consumidores de la producción mundial de crudo, Estados Unidos se ubica a la cabeza con 26%, seguido de Japón que consume 7% de la producción petrolera del mundo. Por su parte, China utiliza 6% del petróleo producido y Alemania un nada despreciable 3.6%. México ocupa el onceavo lugar con 2.6% del consumo total, cifra que comparte con Francia y la India, mientras que 23% lo constituye el consumo agregado de más de 180 economías.

En términos estratégicos, el fin de la guerra fría y la aparición del antiterrorismo pos 11-S han traído consigo nuevos enfoques y doctrinas como la "Guerra Preventiva", con un discurso donde la lucha contra el terrorismo penetra poderosamente en los ámbitos más convenientes, cuya interpretación y significado se muestran cargados de un elevado grado de ambigüedad. Con un superávit discursivo y un déficit de precisión en su concepto de seguridad, el protagonismo del complejo y la

industria militar estadounidense se hace cada vez mayor, provocando el correspondiente crecimiento del movimiento pacifista, tanto al interior del país, como internacionalmente. Aunque en términos numéricos, destaca el monto del gasto militar de Washington, motor de la política anticíclica mundial más importante, que para 2006 se calculaba en 17% de su PIB.

En esta tendencia preponderante, el unilateralismo estratégico que usa (y abusa de) la guerra como instrumento geopolítico se asocia con un multilateralismo geoeconómico dirigido a la conformación de bloques comerciales y a la consolidación de espacios de oportunidad con y en las economías emergentes. Actualmente, más allá de practicar abiertamente la esclavitud, el colonialismo o el genocidio, los estados occidentales disfrutan de un aplastante dominio económico, político y militar sobre el resto del mundo (Pogge, 2005: 19).

### **Dinámica geoeconómica alternativa (1)**

Paralela a estas tendencias dominantes, se configura una dinámica geoeconómica alternativa que busca hacer frente a estas predisposiciones polarizadoras, a través del desarrollo de capacidades y la exploración y generación de instrumentos que provean de beneficios para la mayoría, en lugar de incrementar el abismo de desigualdad que el anterior panorama plantea. Ello ha provocado una particular relación entre la diplomacia comercial y la diplomacia ciudadana, la cual se aprecia en la constante beligerancia del altermundismo y la prefiguración de alternativas a este (des)orden mundial desigual.

Hay tendencias negociadoras en las que el gobierno mexicano participa tímidamente como los acuerdos del G20, en torno de los temas agropecuarios e incluso hay procesos de renegociación con el Fondo Monetario Internacional en las que México no participa de manera multilateral. Además, se incrementan alianzas de economías de ingreso medio y bajo con semiperiferias reestructuradas, como es el caso de numerosos pactos de cooperación que países como China, Malasia e Indonesia han suscrito con los llamados Tigres Asiáticos, de los cuales hay que aprender para una política exterior de Estado en el caso mexicano.

Una manera de entrar en estos nuevos esquemas de negociación es privilegiar la combinación del *lobby* intergubernamental con acuerdos con organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y educación y demás actores de la sociedad civil organizada.

Se reitera la necesidad de una política científica que transite decididamente hacia un enfoque que privilegie la innovación, el desarrollo y la descentralización.

En cuanto a la institucionalización internacional, se busca también de manera alternativa fortalecer regímenes internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente o Jubileo 2000 para construir un diálogo más coherente desde el sur para el sur, y con ello que la comunicación sur-norte sea más comprensiva al abrirse a la escucha.

Urge también que México trabaje en un modelo energético alternativo que incluya un sistema de industrialización endógena con renta petrolera, mediante una transición gradual, dejando atrás el estigma de pozo exportador.

En asuntos de paz y seguridad, ambos términos han adoptado un carácter cada vez más humano, al abarcar en su definición y competencia temas como la ayuda humanitaria, los dividendos de paz, programas de armas por alimentos o el movimiento de la diplomacia nuclear. Estos esfuerzos se han abocado más a la creación de capacidades y al aseguramiento de las necesidades humanas básicas como sugiere el concepto de seguridad humana de la ONU (UNDP, 1995), que contempla salvaguardar las esferas económica, ambiental, alimenticia, personal, política y de salud, mostrándose como el enfoque de la seguridad centrado en la persona, no en las armas.

De igual forma un replanteamiento crítico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha puesto de manifiesto, al observarse relaciones contractuales de reciprocidad entre algunos donantes y sus respectivos receptores (Alesina & Dollar, 2000). Ello, aunado a la reducción de sus montos luego del fin de la guerra fría y al hecho de que solamente 19% de los fondos es recibida por los 43 países menos desarrollados, destinando sólo 8.3% a la satisfacción de necesidades básicas, ha conducido a sugerir en que "no se puede erradicar la pobreza global 'inyectando dinero al problema'" (Pogge, 2005: 21).

En términos geoestratégicos, esta dinámica alternativa apuesta por un multilateralismo con una redefinición de los criterios nacionales en canales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde el acercamiento a las economías emergentes y en transición parece ser la alternativa a la mancuerna unilateralismo geoestratégico-multilateralismo geoeconómico anteriormente señalada.

Finalmente, en contraposición a la dinámica diplomática de la tendencia principal, este eje alternativo busca subordinar la diplomacia comercial a la agenda de desarrollo, mediante el ejercicio de una política económica de Estado que coopere con la diplomacia ciudadana.

## **Siete escenarios de regulación-negociación-diversificación**

A partir del segundo trimestre de 2003 asistimos a una recuperación de la producción industrial, de las inversiones en general y de las bolsas en particular, en la economía mundial; se vienen consolidando tendencias a abandonar radicalmente los principios neoliberales y a retomar políticas anticíclicas, particularmente en la baja de la tasa de interés y el aumento del gasto público, aunque los gastos militares comandan la recuperación (Dos Santos, 2005).

El desarrollo desigual de la economía internacional tiene en parte su explicación en la discontinuidad con la que avanza el capitalismo sobre economías donde no se ha implantado y en la desigual reestructuración de las economías de los países desarrollados. Orlando Caputo (2005) hace una caracterización de las crisis cíclicas que atraviesa el capitalismo contemporáneo: seis de ellas se han



presentado desde 1970, cuatro de las cuales son posteriores a 1991. Las cuatro primeras crisis tuvieron su origen en los Estados Unidos, mientras que la de 1994 empieza en México y la de 1997 en el sudeste asiático, es decir estas dos últimas crisis se originan en la periferia del capitalismo mundial.

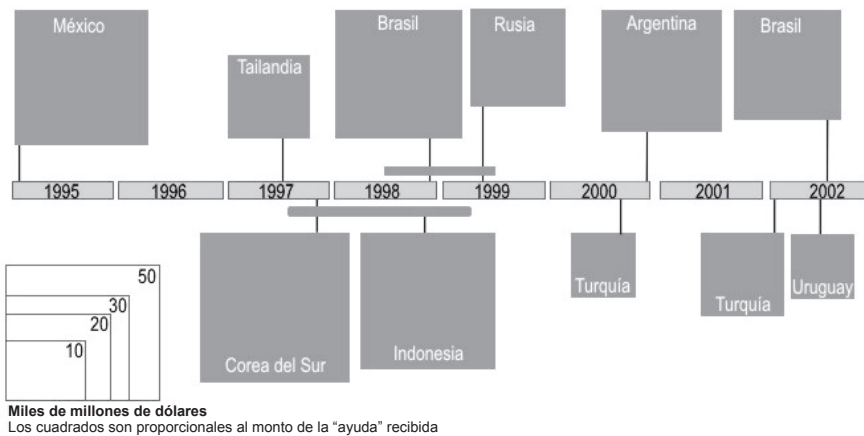
Las políticas anticíclicas que se aplican desde mediados de 2003, acentúan la heterogeneidad de respuestas en los modos de gestión y de regulación frente a los problemas planteados por la imbricación entre economías nacionales y economía internacional. Se cuestionan todas las categorías centrales al pensamiento único: la relatividad de la estabilidad macroeconómica y de la disciplina fiscal (Stiglitz, *passim*); los límites de la privatización como fuente de gasto público y su sustitución por el regreso de enfoques estado céntricos (véase gráfica 2); el énfasis en políticas económicas, particularmente la comercial, en la orientación hacia la exportación, son políticas que enfrentan los matices que introducen países y bloques económicos al dar cierto espacio al mercado interno, e incluso al modelo endógeno de desarrollo; el privilegio al capital financiero por encima del capital productivo, no obstante que uno de los profundos cambios entre las diferentes formas de capital, consiste en que "Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero" (Caputo, 2005: 49).

Esta situación produce siete escenarios diversificados, de acuerdo con la gráfica 3, los cuales se destacan a continuación:

- A. Tres de ellos corresponden a la heterogeneidad que asume el proceso de globalización neoliberal, desde el punto de vista del modelo de gestión-negociación-regulación socioeconómica; podríamos clasificarlos como MODELOS NEOLIBERALES HETEROGÉNEOS:

Gráfica 2

### Los rescates financieros



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*. Francia; con datos de Banco Mundial, Global Development Finance Report 2005.

1. Liberal ortodoxo: adopta de manera rígida las medidas del Consenso de Washington, pugna por la liberalización a ultranza en el marco de acuerdos y tratados de libre comercio, con doble agenda: una para los asuntos comerciales y otra para el resto de las negociaciones económicas. México, junto con la mayor parte de países de América caen dentro de esta categoría, en Europa destaca Gran Bretaña e Irlanda. Australia es la punta de lanza en la región de Oceanía.
  2. Industrial Renano: son países que cuentan con planes o políticas industriales estatales, políticas de compensación que incluyen programas de cohesión social y Banco Central fuerte, mercado comunitario como articulador con el mercado mundial. Aquí caben la mayor parte de países de la Unión Europea.
  3. Regulación gerencial: el Estado como agente articulador de tradición y cambio integra a empresarios como actores protagónicos de la gestión y negociaciones, principalmente de asuntos comerciales. Se refuerza la capacidad estatal reguladora en estrategias de apertura selectiva con rasgos neoproteccionistas, principalmente del sistema alimentario y gradual. Se trata de la inmensa mayoría de países que se ubican en el sudeste asiático.
- B. Otros escenarios corresponden a las estrategias de adaptación o de ampliación que persigue el neoliberalismo en torno de las economías nacionales que transitan de antiguos modelos socialistas-estatistas hacia economías de mercado, o economías nacionales, que ni son plenamente centrales ni periféricas, pero están en proceso de revalorización, sobre las cuales tampoco se ha podido aplicar el modelo neoliberal de manera ortodoxa. Nos referimos a MODELOS PARANEOLIBERALES:
4. Economías en transición: Rusia y el ex bloque soviético, destacan por el desafío que significa transformar sus antiguos modos de gestión económica centralizados y burocráticos, en economías "liberalizadas". En estos países, se intentó aplicar el modelo neoliberal ortodoxo, adaptando supuestamente la experiencia latinoamericana del Consenso de Washington, pero sin éxito ya que se tuvieron que preservar algunas políticas públicas de compensación social contrarias a la ortodoxia neoliberal.
  5. Semiperiferia reestructurada: India, en Asia; Sudáfrica, en el continente africano; Brasil, en Latinoamérica, representan economías que tienen aspiraciones de convertirse en potencias regionales, pero cuyos modos de gestión implican otra forma de negociación con diversificación comercial y creando alianzas político-diplomáticas, que es distinta a la ortodoxia neoliberal —aunque no llega a constituirse en alternativa frente al neoliberalismo—, pero que busca nuevos acuerdos o nuevas reglas ante las instituciones financieras mundiales y ante los bloques comerciales regionales.

- C. Otros dos escenarios se refieren a la competencia a la que es sometido el enfoque neoliberal ortodoxo por otros modelos que no tienen esa orientación en su origen, o por economías que están en disputa mediante guerras internas y externas, donde no terminan de implantarse la ideología y las prácticas del libre comercio. Nos referimos a **MODELOS NO NEOLIBERALES**:
6. Economías en disputa: se trata de países sometidos a guerras y a procesos de reconversión desde fuera, cuyos modelos económicos no son netamente capitalistas. En estos casos, la gestión-negociación de su manera de insertarse al mercado mundial se enmarca en procesos neocoloniales que no desembocan en esquemas de integración "liberalizados" (Afganistán, Irak, Bosnia, entre otros). Aquí caben también algunos países de las periferias revalorizadas, en función de recursos estratégicos, de su biodiversidad o de su localización estratégica, pero que no logran implantar el modelo neoliberal o se le oponen abiertamente; son naciones con Estados dominados por una iglesia, o sin estados consolidados, o con estados débiles incapaces de gestionar su inserción al mercado mundial (República Democrática del Congo, países árabes petroleros, etcétera).
  7. Socialismo con mercado: aunque el término no es consensuado, los casos de China, Vietnam y Cuba, se proponen un modelo socioeconómico diferente del neoliberal, sin embargo, las reglas capitalistas que impone el mercado mundial son gestionadas internamente por estos países sobre bases supuestamente socialistas.

## **Dinámica geoeconómica alternativa (2)**

- Evaluar críticamente el modelo socioeconómico orientado a la exportación industrial. Transformar las prioridades nacionales hacia el capital productivo por encima del capital financiero; nuevas proporciones entre mercado externo e interno (papel estratégico de una política industrial).
- Redefinir mecanismos para evitar la vulnerabilidad producida por la volatilidad financiera, mediante el refuerzo de las capacidades reguladoras del Estado. Con el regreso de los enfoques estado céntricos, evitar el sesgo que favorece al capital bancario; evaluar resultados del blindaje económico mexicano —cuyos fondos son cercanos a los 70 mil millones de dólares— y, junto con la implantación de una Tasa Tobin, diseñar políticas anticíclicas.
- Hacer una revisión crítica del Consenso de Washington y las reformas que se aplicaron bajo esos principios en distintas latitudes.
- Definir políticas comerciales diversificadas desde estrategias sur-sur; aprender de los NEO-LIBERALISMOS: finalizar con acuerdos y tratados que se acoten a la dimensión comercial,

proponiendo acuerdos generales de cooperación que los complementen; adoptar políticas industriales, de compensación y cohesión social nacionales. Aprender a diseñar políticas de apertura comercial selectiva, gradual, defensoras de recursos y sectores estratégicos; apoyarlas en una banca central fuerte.

- Aprender de los escenarios PARANEOLIBERALES, diversificando las relaciones comerciales y geopolíticas sur-sur hacia las economías en transición, principalmente Rusia, India y hacia aquellos países que proyectan sus economías como potencias regionales, como Brasil.
- Aprender de las economías no neoliberales, sus procesos de reforma económica y reestructuración productiva; tanto Vietnam, como China y Cuba.

## Proyección hegemónica de los Estados Unidos

Dentro de la geoestrategia regional estadounidense, un proyecto de gobernabilidad hemisférica subordinada a la seguridad de Washington, fundamentado en su Doctrina Monroe, que data de 1890, ha retomado más fuerza después del 11 de septiembre de 2001: El Área de Libre Comercio de las Américas.

Bajo el nombre de Iniciativa para las Américas, el 27 de junio de 1990 el entonces presidente George Bush presentaba una empresa cuyos objetivos contemplaban:

crear incentivos para reforzar el creciente reconocimiento de América Latina de que las reformas de libre mercado son la llave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política. Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son comercio, inversión, y deuda. Para expandir el comercio, yo propongo que empecemos un proceso de crear una zona hemisférica de libre comercio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital dentro de la región; y para fomentar la disminución de la carga de la deuda, un nuevo enfoque a la deuda de la región con importantes beneficios para nuestro medio ambiente.

Actualmente, bajo el mismo esquema pero con un discurso renovado, Washington persigue el proyecto hemisférico más ambicioso en sus relaciones interamericanas: el eje económico-comercial con el ALCA, articulando los distintos espacios americanos con la lógica económica del neoliberalismo y su hegemonía geopolítica; otro eje de instrumentación política diplomática de la OEA, para difundir el imaginario democrático liberal; y un tercer eje, con la reestructuración del sistema interamericano de defensa, desde un enfoque policiaco militarizado de seguridad, que la desvincula de la agenda de desarrollo. Sus principales aspectos son:

- Desplazamiento del conflicto este-oeste por el narcotráfico y (re)militarización del continente, incluida la negociación selectiva de cuotas de emigrantes hacia ese país, que se une al combate contra el terrorismo (con toda la carga de ambigüedades que ello representa).

- Reestructuración del Sistema Interamericano, particularmente de la Organización de Estados Americanos, su Carta Democrática, la defensa de los Derechos Humanos según los intereses coyunturales de Washington, sin reconocer las instancias de gobierno supranacional como el Tribunal Penal Internacional; el nuevo diseño del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la configuración del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas como uno de los pilares geoestratégicos para el hemisferio.
- La amenaza de guerras como la de Irak influye en el rediseño de la política energética en función de las reservas estratégicas estadounidenses y la militarización de sus fronteras terrestres acentúa el cerco, tanto como el aislamiento y militarización, asociados con los estados de la región.

La geoeconomía de las relaciones interamericanas presenta los rasgos siguientes:

- El comercio con Latinoamérica y el Caribe es el más cuantioso en términos de importaciones y exportaciones realizadas por la economía estadounidense en el mundo. México, su principal socio comercial entre 1999 y 2002, ahora es el segundo al ser desplazado por China.
- Además, tres países latinoamericanos contribuyen con 35% del petróleo que importa esta potencia: México (17%), Venezuela (15%) y 3% de países latinoamericanos y caribeños.
- Los cerca de 30 millones de inmigrantes de origen latino y principalmente, unos 8 millones de trabajadores indocumentados, abaratan los costos de la fuerza de trabajo y realizan aquellas labores indeseables para el blanco anglosajón.
- Esos cerca de 40 millones de latinos, contribuyen a la ampliación del mercado interno de los Estados Unidos con una cuarta parte del PIB, y es un sector de consumidores que tiene la tasa de crecimiento más elevada, entre los distintos sectores de la población que reside en ese país.
- Si bien los emigrantes latinoamericanos a los Estados Unidos aportaron más de 30 mil millones de dólares a la economía de sus países mediante el envío de remesas, los costos de intermediación bancaria, cercanos a 12% del total, en su mayoría son capitalizados por bancos estadounidenses.

Este conjunto de relaciones interamericanas juega un rol decisivo para México, ya que las relaciones bilaterales con Los Estados Unidos marcan la orientación geoeconómica del país.

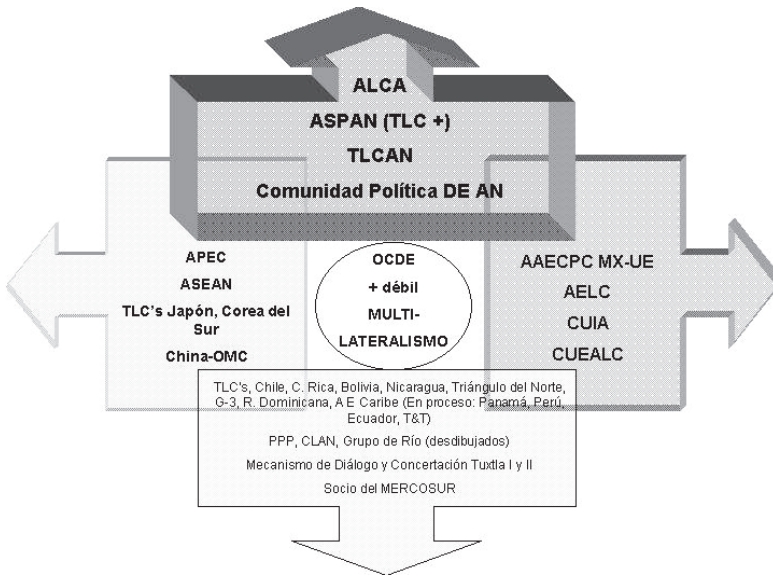
### **México, sus relaciones interamericanas en la geopolítica global**

El caso mexicano ilustra la tendencia dominante según la cual la geopolítica se subordina a la estrategia económica ante las mutaciones del poder. Si bien las relaciones interamericanas juegan un

papel central en cuanto a límites y posibilidades para la inserción mexicana a la geopolítica global, las apuestas geo-económicas que se hacen desde las políticas gubernamentales afectan decisivamente el carácter de su agenda de desarrollo nacional. Los principales impactos geo-económicos de esas políticas se pueden apreciar en la gráfica 4 y son:

- Impulso acelerado a la integración de bloques económicos, principalmente de carácter regional, bajo el esquema más ortodoxo de libre comercio.

Gráfica 4  
Apuestas geo-económicas de México



Núcleo:	Primer orden:	Segundo orden:	Tercer orden:	Cuarto orden:
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas ASPAN: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte Comunidad Política de América del Norte	AAECP: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea AELC: Asociación Económica de Libre Comercio CUIA: Cumbres Iberoamericanas CUEALC: Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe	APEC: Cooperación Económica Asia-Pacífico ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (aerocamiento) TLC's: Tratados de Libre Comercio con Japón (vigentes) y Corea del Sur (en proceso) China-OMC: ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio	TLC's: Tratados de Libre Comercio con países de América Latina y el Caribe PPP: Plan Puebla CLAN: Comunidad Latinoamericana de Naciones MERCOSUR: Mercado Común del Sur

Fuente: Elaboración propia.

- Estrategia de reinserción internacional basada en la integración de un bloque económico norteamericano que cobra tres dimensiones: el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), lo cual repercute en la preeminencia de los intercambios, principalmente, con los Estados Unidos, país con el que se tenía en 2004, 56% de las importaciones y 89% de las exportaciones.
- Además, el privilegio de las relaciones comerciales sobre las político-diplomáticas, llevan al sesgo de la política económica y comercial hacia los Estados Unidos, sin que haya búsqueda de reciprocidad en las relaciones económicas bilaterales.
- Aunque México destaca mundialmente por la multiplicación de tratados bilaterales y regionales, solamente se ha establecido una diversificación de sus intercambios comerciales de carácter formal, en los hechos predomina un claro sesgo hacia los Estados Unidos y relaciones comerciales de segundo orden con la Unión Europea, el sudeste asiático y Latinoamérica y el Caribe, respectivamente.
- El multilateralismo mexicano se expresa fundamentalmente en su pertenencia a la OCDE, pero esta política multilateral se ha reducido dramáticamente en los foros globales como la Organización Mundial de Comercio y en diversas instancias de concertación económica y política sur-sur, relativos a la defensa de mejores condiciones de intercambio agropecuario, o de integración comercial alternativa, particularmente en el caso del Mercosur.

### **Dinámica geoeconómica alternativa (3)**

A partir de esta centralidad de las relaciones interamericanas, es necesario que una agenda para el desarrollo mexicano tome en cuenta:

- La revaloración de la gestión estratégica de recursos geográficos propios de la biodiversidad, los recursos renovables y petroleros, de manera que se puedan aprovechar las ventajas comparativas frente a los diversos esquemas de integración neoliberales, paraneoliberales y no neoliberales. Tomar en serio la estrategia de diversificación comercial y la apuesta productiva.
- Tomar distancia del ALCA mediante el fortalecimiento de relaciones sur-sur, para mejorar las negociaciones sur-norte, a través de una reorientación latinoamericanista de acercamiento con la Comunidad Suramericana de Naciones y el Mercosur, a la par de la diversificación y profundización de relaciones comerciales, de cooperación y concertación política con la Unión Europea, los países del sudeste asiático, las economías emergentes la semiperiferia reestructurada y los países "socialistas con mercado".
- Evaluar los espacios de renegociación que tienen el TLCAN y la ASPAN, particularmente en materia agropecuaria, industrial, derechos de propiedad intelectual e inversión. Definir

la renegociación de la carta petrolera en función de un modelo energético alternativo que contemple la reforma energética del país y convocar un debate nacional sobre la conveniencia de una Comunidad Política de América del Norte que enfatice los derechos ciudadanos nacionales y supranacionales.

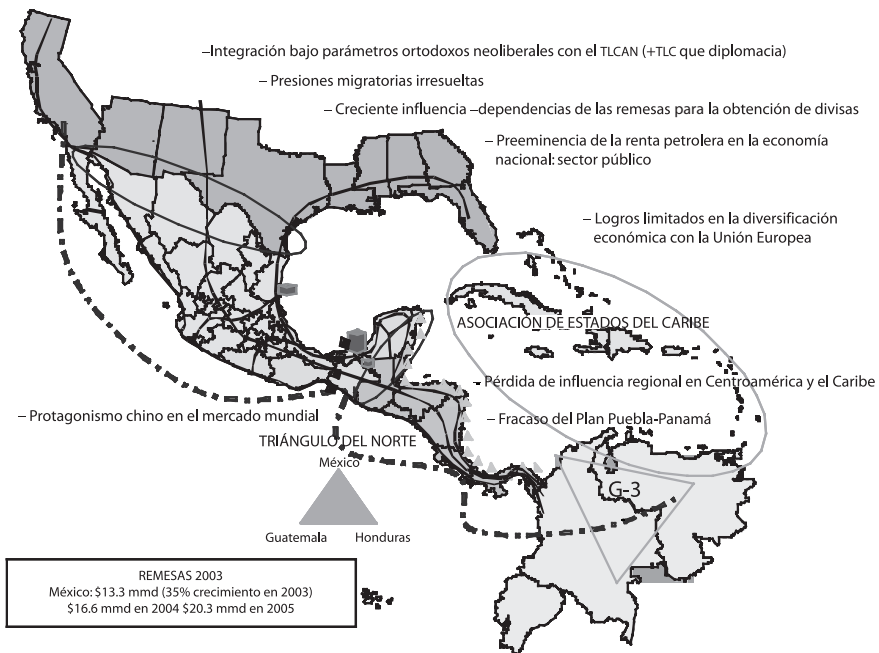
- Asociar seguridad-desarrollo-pacto migratorio-lucha contra el narcotráfico, en la agenda de relaciones interamericanas. Acercar democracia política, económica y social, en una Carta Democrática Interamericana pensada en función de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de ciudadanía que se debaten en Naciones Unidas.

## Geoconomía nacional-regional interna

En la escala nacional se articulan la geoconomía mundial y la local. En el mapa 2, se muestra que esta relación global-local está sufriendo transformaciones aceleradas en el caso mexicano. A continuación, se proponen algunos de los rasgos sobresalientes de esta dinámica:

Mapa 2

### Dimensión geopolítica y geoeconómica de la globalización

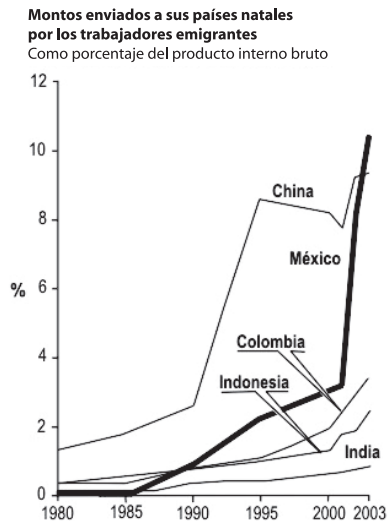


Fuente: Elaboración propia.



- Con el abandono y debilitamiento de la proyección geopolítica de México hacia el sur y la pérdida de prestigio en la agenda diplomática internacional se limitan las posibilidades de negociar una mejor inserción de México en la dinámica geoeconómica mundial.
- El aferramiento al Modelo Orientado a la Exportación Industrial, implicado en la aplicación rígida de reformas, deja sin perspectivas a un proyecto equitativo de país que se apoye en la combinación de un desarrollo endógeno con mercado interno fuerte, y una inserción regulada, selectiva, gradual al mercado mundial.
- Se ha optado por una integración bajo parámetros ortodoxos: apertura sin selectividad, sin búsqueda de reciprocidad, sin alternativas de diversificación *vis-à-vis* la economía estadounidense. El diseño de la infraestructura y comunicación del país (ejes carreteros, puertos, transporte multimodal, con orientación sur-norte) responde a esos criterios.
- Ante el aumento de los precios del crudo, la preeminencia de la renta petrolera es una de las variables determinantes de la agenda económica interna y externa. Si bien aumentó la exportación manufacturera, no hay que perder de vista que el 80% del total exportado corresponde al intercambio intrafirmas.
- Aumenta la importancia de las remesas para la economía mexicana y su importancia en el volumen de esos recursos que se muevan al nivel mundial, como se puede apreciar en la gráfica 5. Este concepto representó 13.3 miles de millones de dólares (mmd) en 2003, lo que significó un 35% de crecimiento con respecto a 2002, cantidad que subió a 16.6 mmd en 2004 y a 20.3 mmd en 2005. Las remesas son la segunda fuente de divisas; muy cerca del petróleo, pero muy por encima del sector turístico (que aportó unos 5 mmd en 2005).

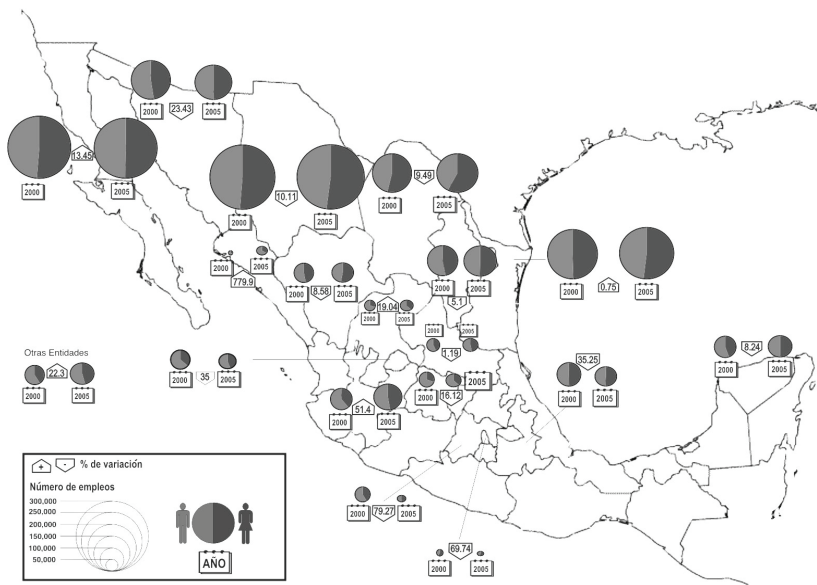
Gráfica 5  
**Montos de remesas en porcentaje del PIB por país**



Fuente: L'Atlas 2006. *Le Monde Diplomatique*, Francia, con datos de Banco Mundial. Global Development Finance Report 2005.

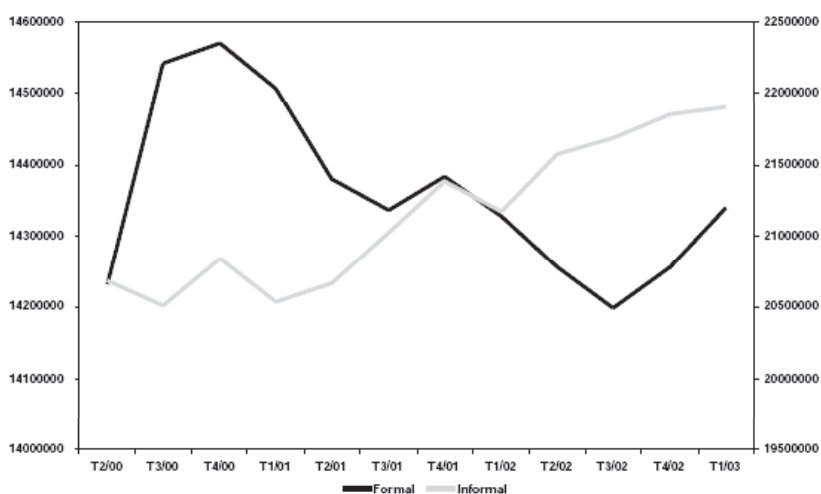
- Ha fracasado la apuesta por el modelo maquilador; sin plan industrial, no se generan cadenas productivas, ni empleos estables ni remuneradores. La brecha entre regiones ganadoras y perdedoras aumenta y con ello la desigualdad regional en el país. Entre 2000 y 2005 descendió en 9.6% el total de empleos en maquiladoras. Estas industrias se ubican predominantemente en los estados fronterizos del país; región donde se registran los principales decrementos en el empleo. En los estados del centro del país aumenta el empleo de las maquiladoras. La feminización del empleo maquilador mantiene la mitad de los puestos de trabajo en los estados del norte, mientras que en el resto de las regiones el empleo es principalmente masculino. Así se puede constatar en el mapa 3.

Mapa 3



- En contrapartida, crece la informalización de la economía, pues se calcula que abarca a finales de 2005, cerca de un 45% del PIB; la cantidad de empleos informales rebasó la de empleos formales a partir del segundo trimestre de 2002; se calcula que para finales de ese año los empleos informales ya representaban más de la mitad del empleo total, como se constata en la gráfica 6. Esta informalización repercute en buena medida en la criminalización de la economía y el debilitamiento del Estado, lo cual se aúna al incremento de la corrupción en las relaciones entre la empresa y el sector público en ambas esferas formales e informales.

Gráfica 6



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2000-2003. Cálculos propios.

- El modelo neoliberal adoptado tiene un fuerte impacto depredador sobre el medio ambiente; se calcula que el costo de ese impacto equivale a poco más de 10% del PIB. Esta crisis de regulación sin horizonte de desarrollo sustentable, representa un desafío mayor para una agenda alternativa de desarrollo.
- La crisis agropecuaria se agudizó en 2004, a raíz de la entrada en operación de los acuerdos del TLCAN que afecta la producción de granos básicos; viene creciendo el malestar y la movilización política de los productores, pero no se avizoran perspectivas de soberanía alimentaria en el corto plazo. México importa actualmente, de acuerdo con la RMACL: 25% del maíz; más de un tercio de trigo; 9 de cada 10 kg de arroz; más de 90% de la soya; un tercio del sorgo que consume el país. En el TLCAN se acordó permitir la entrada sin arancel a 3 millones 671 mil 327 toneladas de maíz entre 1994 y 2007. Sin embargo, para 1996 se importaron libremente 5 millones 843 mil 726 toneladas. En 2001 se registraron más compras de alimentos al extranjero que en toda la historia de México. Crece el déficit agroalimentario tanto como la distancia entre los productores vinculados con la exportación y la economía campesina.
- En materia social, no hay una agenda del desarrollo pues el modelo económico imperante está dominado por una política económica obsesionada con el crecimiento, lo cual ha producido una política social esquizofrénica; por un lado, tendiente a reconocer la universalización de los derechos ciudadanos, pero en los hechos derivados de las políticas públicas sociales termina por aplicarse de manera estratificada y focalizada.

- El modelo económico adoptado, reduce la potencia pública redistributiva al minimizar las capacidades de regulación y gestión pública del Estado. En razón de esta tendencia neoliberal, la política fiscal no recoge impuestos suficientes para hacer eficaz el gasto social. En México, uno de los países del mundo donde menos impuestos se pagan, los recursos captados fiscalmente apenas son del 13% del PIB, una cifra inferior a la de Senegal. Por lo tanto, las políticas de compensación y de combate a la pobreza no tienen recursos suficientes. El gasto público del Estado no alcanza a tener efectos redistributivos ni por lo tanto impactos dinamizadores de la economía interna que sean significativos.

#### **Dinámica geoeconómica alternativa (4)**

Abandonar el Modelo Orientado a la Exportación Industrial, y generar en su lugar un proyecto equitativo de país —por lo tanto con políticas públicas con enfoque de género— que se apoye en la combinación de un desarrollo endógeno con mercado interno fuerte, y una inserción regulada, selectiva y gradual al mercado mundial.

Si la preeminencia de la renta petrolera es determinante en la agenda económica interna y externa, una de las urgencias para la agenda de desarrollo alternativo es la transformación gradual de esos recursos, para modificar la plataforma de exportación petrolera hacia productos industriales petroquímicos y manufactureros con valor agregado. Dejar de ser un simple pozo petrolero requiere ir terminando con la dependencia de la renta petrolera y transitar hacia un país industrializado.

El aumento exponencial de las remesas en la economía mexicana, requiere de estrategias que refuercen el impacto productivo de esas divisas mediante programas de fomento local (como el 3 x 1, que inició en Zacatecas) y de estrategias bancarias nacionales que faciliten y aseguren los envíos y recepción de remesas.

Ante el fracaso del modelo maquilador, urgen políticas industriales que generen cadenas productivas, empleos estables y remuneradores. Un modelo de desarrollo regional que combata la diferencia entre sectores productivos y regiones económicas, que oriente el diseño de la infraestructura y comunicación del país. Las mesorregiones, espacio de coordinación entre la Conferencia Nacional de Gobernadores y el gobierno federal, pueden generar nuevos pactos regionales que tiendan a eliminar la brecha entre regiones ganadoras y perdedoras y con ello la desigualdad regional en el país.

La informalización de la economía opera a dos velocidades; una es la respuesta creativa que adoptan los excluidos para la supervivencia y la otra desemboca en actividades criminales. Cada una de ellas requiere de estrategias específicas; la primera, necesita promoción macroeconómica, mientras que la segunda necesita del fortalecimiento institucional. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción, por la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen en condición ineludible para políticas económicas eficaces.

En lo ambiental, la crisis de regulación sin horizonte de desarrollo sustentable puede ser evitada si se incorporan criterios de sustentabilidad en el conjunto de las actividades económicas, junto con un modelo energético apropiado y una estrategia de investigación-desarrollo en el área biotecnológica, además de garantizar un uso social del agua.

Para abatir la crisis agropecuaria se necesitan combinar medidas que aseguren la soberanía alimentaria e incidan en las negociaciones globales de comercio y financiamiento, junto con un relanzamiento de pequeños y medianos productores orientados al mercado interno. Una de las fuentes de financiamiento público de esos proyectos sería la transformación de una parte de la renta petrolera en producción de alimentos.

Se dice con razón, que la mejor política social es una buena política económica, que genere crecimiento estable y duradero, empleo, recuperación salarial, ahorro e inversión; por supuesto, además de productividad para ganar competencia en la exportación. Se necesitan pues políticas económicas anticíclicas, pero también programas de compensación para combatir efectivamente la pobreza.

La reforma fiscal no se reduce a un problema técnico para la recaudación de impuestos, sino que tiene que inspirarse en un proyecto de país que exprese una agenda de desarrollo socialmente discutida. La redistribución de recursos y atribuciones fiscales necesita un proyecto de federalismo fiscal que esté unido al modelo fiscal nacional requerido por el futuro justo, democrático, equitativo, planteado en una agenda de desarrollo alternativo.

## Bibliografía

- Alesina, Alberto & Dollar, David, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", en *Journal of Economic Growth*, núm. 5, disponible en (abril 2006): <http://papers.nber.org/papers/w6612.pdf>
- Bhagwati, Jagdish, 2004, *In Defense of globalisation*, Oxford University Press, Estados Unidos.
- Caputo, Orlando, 2005, "Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?", en Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO-Libros, Colección Grupos de Trabajo, Argentina.
- Chan, Steve, 1995, "Grasping the Peace Dividend: Some Propositions on the conversion of Swords into Plowshares", en *International Studies Quarterly Supplement*, 1, vol. 39, Issue 1.
- Commission on Human Security. 2003, *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, United Nations Publications.
- Cruz de Castro, Renato, 2000, "Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post Cold War Foreign Policy Towards East Asia", en *Asian Affairs: An American Review*, vol. 26, Issue 4, pp. 201-221.

- Dos Santos, Theotonio, 2005, "Hipótesis sobre la conjuntura mundial después del 11 de septiembre", en Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO-Libros, Colección Grupos de Trabajo, Argentina.
- Goldin, Ian y Reinert, Kenneth, 2005, *Globalización y pobreza*, Banco Mundial. Una versión electrónica de la edición consultada se encuentra disponible en el URL (abril de 2006): [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000160016\\_20060105180352](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20060105180352)
- Human Security Centre, 2006, *Human Security Report 2006. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford University Press, Estados Unidos, edición revisada. Disponible en el URL (abril de 2006): [www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63](http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63)
- Ibarra, David, 2005, *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, 2003, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington, D.C.
- PNUD, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Mundi-Prensa Libros, Madrid, disponible en: [www.mundiprensa.com](http://www.mundiprensa.com)
- Pogge, Thomas, 2005, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, España.
- Roberts, Susan, Secor, Anna y Sparke, Matthew, 2003, "Neoliberal Geopolitics", en *Antipode*, vol. 35, Issue 5, pp. 886-897.
- Rosenau, James N., 1990, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press.
- Sparke, Matthew, 2000, "Excavating the Future in Cascadia: Geoeconomics and the Imagined Geographies of a Cross-Border Region", en *BC Studies*, núm. 127.
- United Nations Development Programme, 1995, *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*, United Nations Publications. Disponible en (abril de 2006) <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>
- , 2002, *Human Development Report 2001. Making New Technologies for Human Development*, United Nations Publications. Versión electrónica disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2001/en/pdf/completenew.pdf>
- , 2003, *Human Development Report 2002. Making Deepening Democracy in a Fragmented World*, United Nations Publications. Versión electrónica disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/complete.pdf>
- Vergopoulos, Kostas, 2002, "El fin de la globalización", en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 33, núm. 130, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, julio-septiembre, pp. 137-155.



## **La globalización como nueva configuración de la espacialidad sistémica**

*José de Jesús Rivera de la Rosa\**

### **La globalización financiera y los cambios en la producción y percepción del espacio económico**

Como en las transiciones sistémicas anteriores (holandesa, inglesa y estadounidense) y de acuerdo con la perspectiva analítica de los ciclos sistémicos de acumulación desarrollada por Giovanni Arrighi, a partir de los setenta los procesos y los agentes financieros dominan la producción y las percepciones del espacio económico. De allí la preponderancia de la llamada globalización financiera y sus agentes, por sobre cualquier otra forma de capital y que las consideraciones estratégicas de los mismos sean las dominantes a escala mundial.

Lo anterior podemos constatarlo ya sea que miremos comparativamente los flujos de capital, en particular los financieros, respecto a los movimientos de mercancías o frente al nivel y ritmo de la producción industrial. El dinamismo de los primeros no sólo rebasa con mucho al de los segundos, sino que la brecha dinámica parece ensancharse cada vez más.

Es tan avasallador el predominio de lo financiero, que no sólo diversos autores han caracterizado la época actual como una de explosión financiera, de crecimiento de la economía casino, de buratilización de las finanzas o de formación de un sistema dólar-Wall Street, sino que la vida cotidiana de las personas también se ha visto imbuida por este tipo de procesos, de modo que el llamado "tiempo real" aparece en nuestras vidas, el año web (a propósito de la renovación semestral del software) achica los calendarios, y por supuesto el auge de los mercados financieros —que se apoyan en el desarrollo de los "derivados financieros"— que prácticamente engullen todo a su paso. Ello ha tenido como una consecuencia el crecimiento extraordinario de inversionistas institucionales que se encargan de agrupar a cientos de miles de pequeños ahorradores e inversionistas, ampliando de esta forma la base de los mercados financieros. Un hecho preocupante, ampliamente documentado por los jue-

---

\* Responsable del Cuerpo Académico Economía Internacional, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

ces europeos (Maillard, 1998), es la creciente vinculación entre los grupos mafiosos y los mercados financieros globales.

Sin embargo, el predominio de los grandes grupos financieros, en los que aparecen en la lista los Rockefeller, los Morgan, los Rothschild y los Harriman, explica en buena medida los cambios ocurridos tanto en la política internacional de los Estados Unidos, en particular bajo la administración de George W. Bush, como en las propuestas de reforma de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Junto a lo anterior, también es posible argumentar que la globalización está exacerbando las contradicciones al generar brechas crecientes entre quienes se insertan exitosamente en el sistema y quienes son dejados a un lado o son absorbidos de manera desigual, y en consecuencia los movimientos antisistémicos expresan la resistencia y la búsqueda por transitar a una nueva organización social a escala planetaria.

Esta interpretación proviene desde los sistemas complejos y la teoría del caos, donde el llamado "efecto mariposa" tendría lugar en una economía mundial funcionando en condiciones de no equilibrio, y en la que, por tanto, pequeñas perturbaciones en la periferia del sistema ocasionan fuertes maremotos en el centro. Es también la visión del "tsunami social".

En otras palabras, podemos visualizar al sistema en su funcionamiento actual que es la globalización, como estable y equilibrado o como inestable y alejado del equilibrio, de allí la situación de caos ordenado que prevalece a escala mundial.

Otro tanto podemos decir del sistema interestatal y de la hegemonía de los Estados Unidos en el mismo. En efecto, existen varias posibilidades al analizar el estado actual de la hegemonía y el funcionamiento del sistema. En este sentido, hay indicios de que la hegemonía del sistema está en ascenso (la teoría del capitalismo victorioso ante la caída del sistema socialista) y que la hegemonía de los Estados Unidos ha recobrado el paso luego de algunos traspiés en los años ochenta, apuntalada por su poderío militar y el control sobre el sistema monetario-financiero internacional, además del continuado incremento de la productividad.

La pregunta relevante es entonces ¿qué expresa la globalización? ¿La mayor flexibilidad del sistema y sus posibilidades de acumulación ampliada en una nueva escala espacio-temporal, o bien el tránsito a un nuevo sistema social?

Podemos entonces argumentar la hipótesis que considera a la globalización como una revolución espacio-temporal, como un proceso múltiple de integración, fragmentación y disipación, como una forma multidimensional y polirrítmica de funcionamiento del capitalismo, que se expresa de modo particular a partir de 1970, y cuya expresión analítica es el surgimiento de una nueva geografía mundial.



## La nueva geografía del comercio internacional

Los cambios en la producción y percepción del espacio económico se expresan en los nuevos conceptos de la geografía.

Por una parte, tenemos a la nueva geografía, que postula una relación dinámica y sistémica, entre tres ámbitos —o fuerzas— del espacio; el físico, el social y el del conocimiento (Sack, 1997). Desde este enfoque, lo más destacado es la relación existente entre las tres fuerzas y el proceso mediante el cual la ciencia positiva ha intentado fragmentarlos en un afán de especialización y profundización del análisis. La síntesis de las expresiones de esta nueva geografía serían, en alguna medida, las propuestas de enfoques inter y multidisciplinarios tanto en el proceso de transformación de los modelos educativos como en el campo de la investigación. Una expresión alterna, que algunas veces se confunde, es la de la transdisciplinariedad, que más que una suma de disciplinas significa un cambio de actitud de los investigadores en aras del estudio de los sistemas complejos.

Desde esta perspectiva, la explicación de la nueva geografía del comercio tendría los siguientes componentes esenciales: el dinamismo creciente del comercio sur-sur; el papel de China y la India como nuevos motores del crecimiento del comercio mundial; una nueva división del trabajo en la que la producción manufacturera tiende a concentrarse en Asia; la elevación de los precios de las materias primas, los energéticos y los alimentos, a propósito de la gran demanda proveniente de las nuevas zonas dinámicas; se han creado nuevas zonas de oportunidad para los países atrasados, cuya inserción en la economía mundial es redefinida luego de la crisis de 2001; lo anterior se expresa en una competencia más intensa en el mercado mundial respecto a cierto tipo de manufacturas; aunque los Estados Unidos aparecen como el motor del comercio internacional, lo es en condiciones de inestabilidad sistémica al representar su déficit comercial hasta dos terceras partes del superávit mundial; dados el tamaño y dinamismo de las economías de China y la India, se prevén modificaciones sustanciales en la estructura del comercio mundial, mucho mayores que las que tuvieron lugar durante los años setenta y ochenta bajo la égida de los NIC asiáticos; el patrón alternativo de comercio que va surgiendo a partir de los años noventa pone de relieve la necesidad de revisar las teorías del comercio internacional, de las ventajas comparativas, dada la tendencia a la especialización y fragmentación de la producción a nivel intraregional; no todo el sur ha participado en el dinámico crecimiento del comercio, el cual ha tendido a concentrarse en la parte asiática, que por su forma de integración peculiar promueve el comercio triangular y la fragmentación de la producción.

## La nueva geografía de la producción mundial

Las características esenciales de la nueva geografía de la producción mundial son: los sistemas internacionales de producción integrada, cuyo elemento central serían las vinculaciones hacia atrás (con

los proveedores) que estarían promoviendo las Corporaciones Transnacionales (CT) en el contexto de la división triádica del mundo (Europa, Asia y América); los países desarrollados como destino principal de los flujos de IED, en particular los Estados Unidos y la Unión Europea, y China; la concentración de la producción en función del grado de contenido tecnológico de los sectores (UNCTAD, 2001), siendo mayor la concentración a mayor nivel tecnológico incorporado; la relocalización de la producción manufacturera a partir tanto de los procesos de liberalización de las políticas económicas, las tecnologías de información y comunicación y la evolución de las estrategias empresariales; y, la presencia acrecentada de China como atractor principal de IED a partir del año 2003.

A su vez, tres conceptos que expresan las nuevas tendencias de la producción internacional son: la producción modular a partir de las nuevas definiciones de las economías de aglomeración; las Fusiones y Adquisiciones Transfronterizas (FAT) como forma principal de los flujos de IED a partir de los años ochenta, tanto entre países industrializados como con los países subdesarrollados; y los cambios en la intensidad de las relaciones de comercio e inversión entre Asia, Europa y América, cuyo comportamiento asimétrico se expresa en ritmos de integración distintos en el ámbito del comercio y en el de la producción comandada por las CT.

En otras palabras, las CT están definiendo, con sus prácticas organizativas y de penetración a escala global, la nueva geografía de la producción mundial. En el periodo que comenzó a partir de la segunda mitad de los años ochenta, algunas de las características de la nueva geografía de la producción son las siguientes:

- Una diferenciación en la distribución geográfica de la producción por países y sectores.
- Una creciente concentración geográfica de los sectores. Aquellos que incorporan una tecnología más elevada (como la industria química) tienden a ubicarse en las zonas más desarrolladas del capitalismo, en tanto los sectores con menor nivel tecnológico se dispersan por todo el planeta, en particular en los llamados mercados emergentes.
- La integración, medida por los índices de intensidad del comercio y la producción interregional y extrarregional, se expresa en forma diferenciada tanto en los ámbitos del comercio y la producción, como entre las tres mayores regiones de la economía mundial.
- La transformación de los estados nacionales, en estados de competencia que buscan atraer los flujos de IED.
- A pesar de una incorporación de más países como receptores y emisores de IED, el grado de concentración sigue estando del lado de los países miembros de la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón-China.
- La distribución geográfica de la producción se explica cada vez más por la búsqueda de eficiencia de las CT ante una competencia cada vez mayor, dado el lento crecimiento del capitalismo en su conjunto. En este ámbito América Latina parece muy retrasada respecto a su inserción en la nueva geografía de la producción mundial.

## La nueva geografía de la pobreza

Un elemento característico de la globalización es la concentración espacial de la pobreza y las enfermedades. Esto resulta no sólo evidente sino dramático en el caso de África del Sur del Sahara. En efecto, según los informes más recientes del PNUD y las proyecciones para el 2015, de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la pobreza extrema no sólo aumentará en África, sino que se concentrará a escala mundial (PNUD, 2005).

Lo anterior ha originado una preocupación creciente por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han venido proponiendo diversas estrategias para aumentar el capital humano en los países atrasados, mediante el diseño de estrategias de lucha contra la pobreza en dichos países (Rivera, 2004).

Por regiones, América Latina registra, como en otros casos, un movimiento asimétrico entre el comportamiento del Producto Interno Bruto por habitante y la mortalidad infantil. De este modo, entre 1960 y 2003 según cifras del PNUD, países que tenían niveles de ingreso per capita similares, se han separado en cuanto a las tasas de mortalidad infantil, con lo que se corrobora que el ingreso no es el único factor determinante del bienestar. A su vez, economías que partieron de niveles parecidos de mortalidad infantil, se han distanciado a lo largo de los años como resultado, entre otras cosas, de políticas sociales diversas.

A nuestro parecer, la nueva agenda del desarrollo social debemos enmarcarla en el contexto de la formación de lo que hemos denominado una nueva espacialidad del capitalismo en la que se están redefiniendo tanto los actores sociales, como las formas en que se produce el espacio físico y social, así como en la manera en que se le interpreta.

Para el caso de la pobreza, también tenemos pues una reconceptualización a partir de estas tres dimensiones del espacio: en lo físico a partir de su focalización hasta el nivel de los individuos; en lo social desde los intentos de "empoderar" a las mujeres y promover la formación de capital humano como objetivo prioritario, si no es que único, de los programas antipobreza; y en el pensamiento con el desarrollo de visiones cada vez más sofisticadas de la pobreza hasta la propuesta malentendida de Amartya Sen como un asunto de capacidades y funciones.

En la interpretación de Carlos Barba, que compartimos, el nuevo paradigma<sup>1</sup> se caracteriza por ser residual y deslocalizado. Ello responde a la estrategia definida por el Banco Mundial de "enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado".

---

<sup>1</sup> Las características del nuevo paradigma serían: El bienestar social se define entre el Estado y los organismos supranacionales (en lo fundamental organismos financieros que fungen como evaluadores), teniendo un carácter regional-deslocalizado; las políticas sociales no dependen de los actores locales, sino que se definen en el espacio de los expertos ligados a agencias, secretarías de estado o centros de investigación, encargados de la conceptualización, medición de la pobreza, así como del diseño y evaluación de los programas; las políticas sociales asumen un carácter residual respecto

Dicho paradigma tiene como sustento económico el modelo de crecimiento basado en las exportaciones, en particular las manufactureras, que se apoya en la coalición internacional que impone la apertura de los mercados, y que asigna al Estado el papel de garante de la estabilidad macroeconómica. De allí que el elemento fundamental, desde esta perspectiva, en la lucha contra la pobreza sea el crecimiento económico y la estabilidad fiscal y monetaria.

A lo anterior se agrega la visión de las personas como capital humano que ha desarrollado el Banco Mundial, y a sus relaciones como componentes del capital social. De aquí que el enfrentamiento a la pobreza sea haya convertido en el centro de la acción de la política social. Ello explica la jerga que en los documentos de evaluación de los programas anti-pobreza aparece como "igualdad de oportunidades", "desarrollo de capacidades", "focalización" y "redes de seguridad social", entre otros.

La conjunción del modelo económico neoliberal y el nuevo paradigma del bienestar social ha conducido a la mercantilización y tecnocratización del régimen de bienestar en México y en varios países de América Latina. En esta conjunción, sin embargo, la política social asume un papel secundario, complementario, respecto al crecimiento económico. De allí que la paradoja sea la de luchar por erradicar la pobreza pero sin cuestionar el modelo económico que la ha engendrado.

## La transición sistémica

Hoy en día encontramos argumentos muy diversos, incluso contradictorios entre sí y a su interior, para evaluar el funcionamiento y el estado que guarda la economía mundial. Se puede argumentar, por ejemplo y con base en los resultados registrados en 2004 y las perspectivas para el bienio 2005-2006, que la economía mundial se está recuperando con base en el dinamismo de dos grandes economías nacionales, los Estados Unidos y China, y que ello continuará así durante los próximos años e incluso décadas. En este sentido se ubican quienes hablan de que ha nacido el nuevo sistema Bretton Woods (BWII). Este es el escenario de una recuperación económica mundial sostenida, con ausencia de crisis en el mercado mundial.

Asimismo, podemos señalar que la llamada globalización proporciona al sistema capitalista un margen de maniobra sin precedentes a partir de la flexibilidad que le dan las redes y cadenas, de todo tipo, en que se organiza dicho sistema, y que se expresa en la capacidad de absorber las crisis

---

al papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social; la cuestión social se reduce al asunto de la pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social, y no a la producción y distribución del bienestar; la política social se subordina a los imperativos de la disciplina fiscal y presupuestal; la visión de que entrando al mercado los miserables podrán solucionar por sí mismos sus problemas; que el mercado y el crecimiento económico reducen la pobreza; acciones focalizadas a los pobres extremos buscando la adscripción individual al mercado; la política social se define como de inversión en capital humano; la vulnerabilidad del modelo económico aparece como vulnerabilidad de los más pobres y la necesidad de redes de protección social que privilegien la acumulación de activos. Nada menos que el modelo Contigo-Oportunidades.

parciales que se presentan en los ámbitos nacional o mesoeconómico. En otras palabras, es posible definir a la globalización como expresión del nuevo equilibrio a largo plazo alcanzado por el sistema capitalista.

Sin embargo, de igual manera podemos desarrollar seriamente el argumento de que la economía mundial crece muy lentamente y en forma desigual, ya sea que la analicemos por productos, sectores, economías nacionales o regiones, en un contexto de crecientes desequilibrios internos e internacionales, y que la situación no durará mucho tiempo sin que tenga lugar un proceso de desvalorización, ya sea por medio de la acción del mercado, o de otros agentes económicos y sociales.

En septiembre de 2001, al calor ocasionado por el derribo de las torres gemelas, el presidente Bush aprovechó para anunciar la nueva política internacional de los Estados Unidos. El significado que para la economía mundial tiene la nueva política internacional estadounidense podemos delinearlo como un nuevo proyecto expansionista (Nuprex) de los Estados Unidos.

Ubicamos el Nuprex en dos dimensiones distintas, pero complementarias. En primer lugar, la dimensión de la política exterior estadounidense, donde lo más visible es el intento explícito, y de allí su novedad, por controlar una parte importante del funcionamiento de la economía mundial y en particular de los suministros de petróleo. Asimismo, y ello es mucho menos evidente, está la dimensión vinculada con el papel de los Estados Unidos en la configuración de una nueva espacialidad del capitalismo, lo que aparece como el intento por convertirse en el atractor mundial y estabilizador del sistema. Al respecto, algunos autores han planteado la posibilidad del surgimiento de un sistema monetario-financiero internacional liderado en forma conjunta por los Estados Unidos y China, en lo que denominan BWII.

En este contexto, interesa destacar el comportamiento del déficit en la cuenta corriente de los Estados Unidos, que crece de manera acelerada y de esta forma "organiza" el funcionamiento de la economía mundial.

### **El nuevo proyecto expansionista de los Estados Unidos**

Desde su nacimiento los Estados Unidos ha sido expansionista por definición y por vocación. Su expansionismo se ha expresado en todos los ámbitos de la vida económica, social, política, cultural. Ello es así porque encabeza el proyecto de la vocación universal del capital en grado extremo. El problema es que ese expansionismo encuentra sus propios límites en el funcionamiento global que se empeña en promover en las condiciones de un funcionamiento autocentrado.

La inserción de los Estados Unidos en la economía mundial pasa por una situación contradictoria muy especial. Por una parte, con base en la contabilidad nacional sigue siendo la economía más grande del mundo al representar su PIB un tercio del producto mundial. Al mismo tiempo, es la economía nacional que más recibe capitales del resto del mundo, sea en la forma de inversiones extranjeras directas, inversiones de cartera o créditos públicos y privados.

A su vez, las CT radicadas originalmente en los Estados Unidos se han expandido por todo el mundo y aparecen entre las primeras 10 más grandes del planeta. Sin embargo, ninguna de sus corporaciones es verdaderamente global, si consideramos que para serlo requerirían dividir por partes iguales sus ventas en el mundo, es decir un tercio en el propio continente americano, un tercio en Europa y un tercio en Asia (considerando solamente la tríada), concentrando más bien sus ventas en sólo dos de las tres regiones mencionadas.

El vínculo de las corporaciones petroleras con la administración Bush ha sido ampliamente documentado, sin embargo, el control geoestratégico parece extenderse más allá de las reservas de Iraq.

Otro elemento importante del pretendido control geoestratégico de los Estados Unidos tiene que ver con la relación con China y Japón. Por una parte, es posible una alianza de facto entre ambos gobiernos con el fin de compartir la administración de la economía mundial para los próximos 15 o 20 años, en condiciones en las que los Estados Unidos continúa recibiendo volúmenes crecientes de fondos a bajo costo desde China, a la vez que aprovechan las condiciones de la fuerza de trabajo barata de aquel país. Los chinos por su parte, avanzan en la consolidación de su inserción en la economía mundial, posicionándose rápidamente en los distintos mercados con el aval de los Estados Unidos.

Un factor relevante en este contexto es el de la relación de los Estados Unidos con Japón y de este país con China. En la perspectiva de Wallerstein, por ejemplo, tal alianza, de existir no tendría mayor relevancia ante el surgimiento de Japón como nuevo centro hegemónico en el sistema-mundo capitalista, con lo que China no pasará de ser una región dependiente de Japón. Es un tema sin duda debatible.

### **El declive de la hegemonía norteamericana**

En los últimos años los Estados Unidos parece querer funcionar como mediador de los flujos de capital y financieros. En efecto Asia está reciclando reservas internacionales mediante la compra de valores del gobierno de los Estados Unidos. En 2004 las reservas asiáticas aumentaron en 535 mil millones de dólares, y el aumento de valores de tesoro de los Estados Unidos fue de 219 mil millones de dólares, más que todo el incremento combinado del resto del mundo. Las reservas asiáticas acumuladas, incluyendo las de Japón fueron del orden de 2.4 billones de dólares a comienzos de 2005.

Si analizamos los cambios ocurridos en la forma de inserción de los Estados Unidos en la economía mundial, es posible establecer cinco periodos quinquenales a partir del año 1980.

- a. Cambio de inserción, 1980-1985. En este periodo, tiene lugar un cambio de largo plazo en la forma en que los Estados Unidos se inserta en la economía mundial. Los elementos principales del cambio son los siguientes: comienza la declinación sostenida del ahorro nacional,

de 8.5% del ingreso en 1981 a 6.5% en 1985. Al mismo tiempo, la inversión nacional neta se eleva ligeramente de 9.5 a 10% en esos mismos años. Lo anterior es sostenido por el cambio en la cuenta corriente, que pasa de registrar un pequeño superávit en 1980 y 1981, a un déficit del orden de 3.5% en 1985. Desde la perspectiva de la posición internacional inversora neta de los Estados Unidos, para 1985 ésta se torna negativa. Lo característico de esta primera etapa es la transformación de los Estados Unidos en deudores netos del resto del mundo.

- b. El ajuste del periodo 1985-1990. En estos años tiene lugar un ajuste de algunos indicadores de las relaciones económicas internacionales de los Estados Unidos, que se expresan en la devaluación concertada del dólar como resultado de los acuerdos con los principales socios comerciales (del Plaza en 1985 y de Louvre en 1987). Como resultado, luego de alcanzar un máximo de casi 4% en 1987, el déficit en cuenta corriente se reduce significativamente hasta menos de 2% en 1990. Sin embargo, la posición deudora neta continúa creciendo en forma irremediable. Lo característico de este periodo será entonces los acuerdos de coordinación de la política macroeconómica entre los Estados Unidos, Japón y Alemania.
- c. La crisis marcó el primer lustro de los años noventa, lo que se expresó en una disminución notable del ahorro interno y el resurgimiento del déficit en la cuenta corriente, vinculado al gasto en armamentos y el ataque a Irak. En estas condiciones, no se pudo mantener la inversión nacional en los Estados Unidos, que cayó a pesar del creciente ahorro captado del resto del mundo.
- d. Los años de 1995 al 2000 han sido caracterizados como los de la nueva economía estadounidense, dado el repunte de la productividad de los factores, el aumento tanto del ahorro nacional —que por supuesto no llegó a compararse con los registrados en Europa y mucho menos en Asia— como de la inversión nacional neta. Sin embargo, la corrección del déficit presupuestario conseguido por la administración del presidente Clinton se apoyó en buena medida no sólo en la nueva economía de los Estados Unidos, sino en su capacidad de atraer capitales de todo el mundo.
- e. Finalmente, el comienzo del nuevo milenio ha estado marcado por la economía de guerra impuesta por la administración Bush. Los elementos característicos de la misma han sido la continuada caída del ahorro interno, a niveles sin precedentes, junto a una menguada inversión nacional y un aumento sin precedentes del déficit en la cuenta corriente. Este es justamente uno de los focos rojos del funcionamiento de la economía mundial, dada la forma de inserción de los Estados Unidos en la misma.

## La desintegración económica internacional

Para quienes consideran la posibilidad de que se mantenga la situación de hegemonía estadounidense, la ocurrido en la posguerra y hasta comienzos del siglo XXI apunta más bien al resurgimiento del proceso de globalización que se viera interrumpido brusca y dramáticamente por las dos guerras mundiales. De aquí que se establezcan las comparaciones entre lo ocurrido en el periodo 1870-1914, definido como de gran integración económica internacional, con lo que acontece entre 1945 y 2006, como un nuevo proceso de creciente integración a escala mundial. El freno a este proceso provendría, según este enfoque, del "nacionalismo económico" (Krueger, 2006).

El problema con este tipo de enfoques es que si bien dan cuenta de hechos impactantes: la reducción del costo por minuto de una llamada telefónica entre Londres y Nueva York, y en general de los costos de transporte que estarían impulsando el crecimiento del comercio internacional, dejan de lado otros procesos que también tienen lugar en la economía mundial y que apuntan más bien a la fragmentación del espacio económico por un lado, o que tienen que ver con otras dimensiones referidas a los aspectos sociales y de significados.

Para citar sólo algunos ejemplos de lo anterior. Es comúnmente aceptado que las CT son los verdaderos jugadores globales y que con sus nuevos procesos encabezan las redes de producción a escala mundial. Sin embargo, se deja de lado el hecho de que de las mayores 50 CT en el mundo, sólo dos son empresas globales, si consideramos la repartición de sus ventas en las tres grandes regiones que integran la tríada (América del Norte, Unión Europea y Este-Sudeste Asiático), pues la gran mayoría tiende a ser más bien de corte biregional (es decir que se concentran en atender prioritariamente dos de las tres regiones señaladas).

También se habla de que la creciente integración se expresa en un aumento del ingreso per cápita en la mayoría de los países. En este caso, se deja de lado el hecho que tiene que ver con la concentración del ingreso y con los procesos de creciente desigualdad que el ingreso per cápita esconde. Tenemos el caso de México, caracterizado por la desigualdad en todos los niveles y ámbitos de la vida económica y social, donde en efecto el ingreso por habitante ha venido aumentando en las últimas décadas. Dichas cifras esconden que 13 familias tengan más de 10 mil millones de dólares, mientras que más de 15 millones de personas sólo ganen menos de un dólar al día.

El asunto es que el crecimiento y nivel de vida de unos se da a costa de los demás, en una relación sistémica.

Otro aspecto dejado a un lado en este enfoque, es que si bien se atribuye a la hegemonía indiscutida de los Estados Unidos la estabilidad y el crecimiento generalizado de posguerra, en la actualidad su declinación hegemónica hace las veces de estructura disipativa del sistema.



## Los procesos de fragmentación económica, política y social

Una afirmación interesante en la que se propone una hipótesis respecto al periodo histórico y la espacialidad es la que nos ofrece Eduardo Mendieta, quien retomando los trabajos de Koselleck y Habermas, señala que "el tiempo es a la modernidad, lo que el espacio es a la post-modernidad" (Mendieta, 2001).

En efecto, desde Fredric Jameson se ha hablado de lo espacial como elemento característico de la posmodernidad (*spatial turn*), como una ruptura con la modernidad, por la que lo espacial predomina sobre lo temporal: "el desplazamiento del tiempo, la espacialización de lo temporal como característica de la post-modernidad" (Jameson, 1994). En este sentido, la globalización habría desplazado a la modernización como paradigma del cambio y la imaginación social (Dirlik, 2001).

Desde la perspectiva de lo ocurrido a escala mundial a partir de los años setenta, periodo al que asignamos como una de sus características más importantes la de ser una verdadera revolución espacio-temporal, ello se expresa en un doble impacto en el espacio económico. Por una parte, como integración económica internacional, como densificación de las relaciones económicas internacionales si se quiere, pero también —y esto es quizá lo más relevante— como una nueva fragmentación de la economía mundial.

En otras palabras, desde el punto de vista del espacio económico, la globalización es un proceso que se expresa en integración y a la vez en fragmentación de dicho espacio,<sup>2</sup> como espacialidad disipativa.

Lo anterior lo podemos ubicar en la discusión de la unidad de análisis espacio-temporal. En efecto, la globalización en la imaginación social y académica<sup>3</sup> posibilita la definición de unidades espaciales de análisis mayores, más extensas que los países o las regiones para abarcar al conjunto del planeta o al menos de la economía-mundo capitalista. Avararía en este sentido las virtudes de enfoques como el de sistemas-mundo de Wallerstein. Asimismo, también nos serviría como argumento de apoyo para ampliar la unidad de análisis temporal, extendiéndola a los ciclos sistémicos propuestos por Arrighi y por supuesto la larga duración y el *trend secular braudeliano*s. Estas nuevas unidades de análisis requieren para su estudio nuevas propuestas epistemológicas que sean capaces de abarcarlas.

---

<sup>2</sup> No entender este doble proceso ha llevado a algunos autores como Jeffrey Frankel (2000) a plantear que la globalización, entendida sólo como integración económica está muy lejos de ser una "integración económica perfecta", por lo que la globalización todavía podría multiplicarse por seis para mostrar sus bondades.

<sup>3</sup> Al respecto puede verse el interesante trabajo de crítica a la representación gráfica del espacio geográfico a escala continental en: Martin W. Lewis y Karen E. Wigen; *The myth of continents. A critique of metageography*, University of California, 1997.

A su vez, la globalización es un proceso inconcluso y culminará junto con el sistema que le dio vida, de aquí que en la actualidad se encuentre limitado por la dinámica de la espacialidad disipativa.

### La espacialidad disipativa en la coyuntura

Desde la perspectiva de la coyuntura histórica, la globalización que comenzó a finales de los años sesenta se caracteriza por la *expansión intensiva del espacio económico de valorización*, a diferencia de la globalización previa que consistió más bien en una expansión extensiva como expresión dominante (como lo fue la fase del imperialismo de finales del siglo XIX y principios del XX). Se trata entonces de una fase de condensación de las posibilidades pero también de las contradicciones, muy lejos por cierto de ser un escenario de "convergencia" o de ascenso lineal hacia la "modernidad".

La globalización puede expresarse como una creciente integración económica internacional (real o formal), pero no es lo mismo. En efecto, así como han habido periodos de integración creciente (como la llamada edad de oro de la integración que tuvo lugar entre 1873 y el inicio de la primera Guerra Mundial), la globalización también ha sido una forma de funcionamiento en las épocas de crisis y ruptura temporal de la integración, como ocurrió durante la década de los años veinte, la gran depresión y hasta finales de la segunda guerra mundial). Es decir, la ruptura de la integración no significa necesariamente la ruptura de la globalización, aunque sí puede estar expresando los cambios ocurridos en el espacio económico de valorización, en la espacialidad del sistema.

En el enfoque de la espacialidad, los procesos de integración y fragmentación de la economía mundial son dos caras de la misma moneda, y como tal debemos analizarlos. La característica fundamental de la espacialidad hoy es que es disipativa en el sistema capitalista. Ello significa la presencia de un conjunto de estructuras disipativas que absorben la energía del sistema (Corporaciones transnacionales, mercado estadounidense) y generan un ambiente de creciente inestabilidad y caos ordenado. En este sentido, el funcionamiento de la economía de los Estados Unidos es el de un atractor extraño en el sistema.

La globalización no es única ni exclusivamente económica. Al implicar una determinada relación social histórica, se refiere al conjunto de la vida, en sus expresiones económicas, culturales, políticas, sociales, históricas, antropológicas, psicológicas, biológicas, etcétera. El énfasis en lo económico es correcto sólo si se tiene presente el nivel del análisis, pero es insuficiente para explicar la complejidad del fenómeno.

Los elementos más duros y perdurables que enfrenta el proceso de globalización son justamente los no económicos, cuyas expresiones tienden a ser más "culturales". Aparece aquí la politemporalidad como característica del desarrollo del capitalismo, que en las condiciones de la espacialidad disipativa aparece como la experiencia diferenciada y fracturada del tiempo.

Dada la existencia del mercado mundial capitalista, no se requiere la libre movilidad de los "factores" para que exista globalización. La más o menos libre movilidad de los mismos lo único que hace

es resaltar alguna de sus expresiones nacionales. En efecto, en la actualidad no es un obstáculo para la existencia del proceso de globalización el que los trabajadores no tengan libre movilidad a escala internacional, basta con que el "ejército industrial de reserva" esté disponible a escala mundial. Más aún dicha inmovilidad puede incluso ser una condición de la propia globalización en términos de los cambios que implican las condiciones de espacialidad disipativa y sus expresiones en el ámbito laboral como lo expresa claramente el paradigma de la "flexibilidad".

De igual forma, no es la aplicación de políticas macroeconómicas librecambistas lo que explica la globalización, a menos que se le entienda (lo cual parece un error) como la "librecambiarización"<sup>4</sup> de la economía mundial.

La contribución de Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (2002) nos ayuda a conceptualizar el problema de la globalización desde la perspectiva del espacio-tiempo, aunque tiene como limitación el no considerar la posibilidad de una espacialidad histórica específica, más allá de las dimensiones consideradas en su tipología.

En este mismo ámbito de análisis, considero la reorganización de los flujos mundiales de inversiones extranjeras y créditos, la denominada globalización financiera. En este nivel, la espacialidad se caracteriza por la preeminencia de los servicios, del comercio intrafirma y de la interpenetración de las IED.

El estado-nación como agente participante en la definición de la espacialidad disipativa, es definido de acuerdo a la concepción que del espacio se tenga. Para una corriente de la geografía económica, las funciones del estado (nacionales y mundiales) se circunscriben a su definición política, ya que no representan una unidad relevante en términos de región económica o de localización. Es decir "no existe [...] ninguna razón para pensar que las fronteras nacionales definan las regiones relevantes".

Ello explicaría el mayor grado de concentración industrial prevaleciente en los Estados Unidos respecto a la que tiene lugar en la Unión Europea. Otro tanto sucede con el grado de especialización industrial en ambos lugares, que también es mayor para los Estados Unidos, aunque las regiones al interior de este último son distintas. En síntesis, la concentración geográfica, según las estimaciones de Krugman, "ha ido mucho más allá en América que en Europa". La razón principal sería la existencia de barreras al comercio.

Con un enfoque marxista, se define la participación del Estado en términos de la historicidad del capital, en la que el estado va adquiriendo formas diversas, llegando a aparecer con una autonomía aparente frente a "la economía". El Estado es entonces la "forma superficial particularizada de la relación del capital" (Holloway, 1994: 83). Desde esta perspectiva el análisis de las formas históricas

---

<sup>4</sup> Para comprender lo limitado de esta interpretación resulta útil el planteamiento del "péndulo" de Pirenne en términos de la oscilación histórica entre proteccionismo y libre cambio.

particulares estatales está íntimamente relacionado con el estudio del desarrollo de la plusvalía absoluta y de la plusvalía relativa.

Por lo que se refiere a las articulaciones de la globalización con la espacialidad disipativa, podemos puntualizar los siguientes elementos:

- En términos lógicos, por definición la economía mundial *funciona en forma* global<sup>5</sup> definiendo una espacialidad específica, con expresiones diferenciadas de la ley del valor a escala nacional e internacional. Ello resulta crucial para entender las posibilidades contradictorias que conlleva la existencia de un espacio económico de valorización que se manifiesta en concreciones nacionales (y/o regionales) que aparecen como antagónicas.
- De lo anterior se deriva que la definición del espacio económico resulta fundamental a su vez para una adecuada definición de la globalización. Teniendo presentes los contenidos de los conceptos de espacio y tiempo planteados anteriormente, es pertinente argumentar que el espacio de la globalización en la coyuntura histórica actual es una espacialidad disipativa. Es, en consecuencia, un espacio relativo con expresiones diferenciadas delimitadas por la propia temporalidad del capitalismo.
- La definición de relatividad del espacio de la globalización tiene que ver con sus diversas manifestaciones histórico-concretas. En efecto, en su definición tradicional la geografía, aunque es un componente importante de dicho espacio en términos físicos, no es el único y quizá ni siquiera el más importante en términos económicos como lo son la productividad y la intensidad del trabajo. Esto es, un mismo espacio geográfico puede albergar distintos espacios económicos en función de la productividad e intensidad del trabajo, de las relaciones sociales en movimiento y de las interpretaciones que de las mismas se vayan desarrollando.

Sin embargo, este espacio universal de valor existe en la forma de una espacialidad específica, que en las condiciones actuales es disipativa.

Vivimos la transición de un régimen espacio-temporal, de una espacialidad caracterizada por la sucesión de naciones hegemónicas, a uno nuevo que surgirá de la actual espacialidad disipativa.

La adaptación/creación social de las nuevas condiciones aparece de muy diversas maneras, por ejemplo como una lucha por defender el lugar, tal como lo hacen los indígenas a través del EZLN quizá por ello la fuerza de su movimiento, porque expresa en forma conciente una necesidad universal, sentida por todos nosotros en diferentes formas y circunstancias, el reclamo de la dignidad.

Estamos atrapados en un proceso que Castells (1999) llama de "integración perversa", de marginalización sistemática ante lo que aparece como el dominio avasallador del "Logo", expresión con-

---

<sup>5</sup> Parte del supuesto de que la ley del valor se expresa en forma diferenciada a escala nacional y a escala internacional.

centrada del poder de las Corporaciones Transnacionales. Pero no es un proceso tranquilo, es doloroso y está marcado por una fragmentación profunda de la sociedad, en la que para la mayoría no hay espacio, no hay elección, no hay trabajo, pero hay capacidad de resistencia, puede existir también el "no logo" que señala Naomi Klein (2001), contra el poder de las transnacionales y de la globalización de mercado.

Importa pues, y mucho, desarrollar la crítica de la nueva espacialidad, que en palabras de Wallerstein se expresa como "utopística". El movimiento se ha acelerado y las distintas fuerzas intervienen en la lucha por la reconfiguración de la nueva espacialidad. Desde el espacio de las relaciones sociales "aparecen" nuevos actores (indígenas, mujeres, desempleados, homosexuales, jóvenes, niños...) con demandas similares, el respeto por la dignidad de la persona, todos ellos en conjunto y cada uno por separado influyendo en dicha recomposición espacial.

Desde el espacio físico, la naturaleza irrumpe también con gran fuerza en forma de ciclones, terremotos, inundaciones, contaminación ambiental, como en protesta por la espacialidad que les dio origen. El desarrollo sustentable está luchando por su lugar frente al crecimiento económico.

El espacio del conocimiento también se está moviendo, aunque quizá no tan aceleradamente como requiere el cambio social. Como muestra está el descubrimiento casi concluido del genoma humano, que algunos están por patentar como si fuese propiedad privada, mientras la mayoría discute sobre las consecuencias éticas y morales del mismo a partir de la bioética.

Afortunadamente, el espíritu crítico aún vive, y se mueve y lucha. Allí están las Naomi, los Wallerstein, los Harvey, los Lefebvre, los Zen, los Peltier, los Marcos, y los millones de personas que se han manifestado en contra de la invasión a Iraq y por la paz en todo el mundo para atestiguarlo.

## Bibliografía

- Aguirre, Carlos, 2001, "Para una crítica del concepto de 'globalización'", en *Aportes*, revista de la Facultad de Economía-BUAP, año VI, núm. 16, pp. 29-42.
- Altvater, Elmar y Mahnkopf, Birgit, 2002, *Las limitaciones de la globalización. Economía, ecología y política de la globalización*, Siglo XXI Editores.
- Amin, Samir, 1999, *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- y Pablo González Casanova (dirs.), 1995, *La nueva organización capitalista mundial vista desde el sur. Mundialización y acumulación*, Anthropos, UNAM, México.
- Anderson, Kym y Hege Norheim, 1993, "History, Geography and Regional Economic Integration", en *Regional Integration and the Global Trading System*, 19-52.
- Banco Mundial, 2002, *Globalization, Growth and Poverty. Building an inclusive world economy*.
- , 2005, *Global Development Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development*.
- , 2005, *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*.

- Beck, Ulrich, 1998, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 224.
- Braunstein, Elissa, 2005, *Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity: A Review of Research and Policy*, Occasional Paper 12, United Nations Research Institute for Social Development.
- Cable, Vincent, 1999, *Globalization and Global Governance*, Londres, Routledge.
- Caputo, Orlando, 1996, "Economía mundial y proceso de globalización", mimeo, Santiago de Chile.
- Castells, Manuel, 1999, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I, La sociedad red, Siglo XXI Editores, México, 590.
- CEPAL, 2003, "Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina", Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, núm. 20, Santiago de Chile, octubre de 2003.
- , 2004(a), "Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe", Novena conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe, México, 10-12 de junio de 2004, en: <http://www.cepal.org/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL2114/lcl2114e.pdf>
- , 2006, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, febrero 2006, 193.
- Chesnais, François, 1996, "La 'globalización' y el estado del capitalismo a finales de siglo", en *Investigación Económica* 215, enero-marzo de 1996, FE-UNAM, México, pp. 233-270.
- Crafts, Nicholas y Anthony J., Venables, 2001, *Globalization and Geography: an Historical Perspective*, London School of Economics y CEPR.
- Dabat, Alejandro, 1993, *El mundo y las naciones*, CRIM, FCPyS, México.
- Dicken, Peter, 1992, *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*, The Guilford Press, Nueva York.
- Dieterich, Heinz et al., 2000, *El fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*, Océano, México.
- Dirlik, Arif, 2001, *Globalization as the End and the Beginning of History: The Contradictory Implications of a New Paradigm*, History Department, Duke University, Estados Unidos.
- Estay, Jaime, 1995, "La globalización y sus significados", en Calva, Rivera y Preciado (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, PEDEI-CUCSH-JP, pp. 27-39.
- Ferrer, Aldo, 1996, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, FCE/serie Economía, Buenos Aires, Argentina.
- Forrester, Vivian, 1997, *El horror económico*, México, FCE.
- Frankel, Jeffrey A., 2000, *Globalization of the Economy*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 7858, agosto de 2000.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables, 1999, *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Galeano, Eduardo, 2001, "Los derechos de los trabajadores. ¿Un tema para arqueólogos?", en *Papeles, Cristianisme i Justicia*, junio de 2001.
- García Canclini, Néstor, 1999, *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Paidós, 238.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.), 1994, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, Connecticut, Londres, 316 + bibliografía + índices.
- Giddens, Anthony y Will Hutton (eds.), 2001, *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Criterios Tusquets Editores, España.

- Gilpin, Robert, 2000, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- González Casanova, Pablo y John Saxe-Fernández (coords.), 1996, *El mundo actual: situación y perspectivas*, Siglo XXI Editores/UNAM, México.
- Gray, John, 2000, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo actual*, Paidós.
- Graziano, Walter, 2004, *Hitler ganó la Guerra*, Plaza Et Janés.
- Gutiérrez, Gabriel, 1995, "Globalización y nuevas contradicciones", en Calva, Rivera y Preciado (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, PEDEI-CUCSH-JP, pp. 57-65.
- Hardt, Michael y Antonio Negri, 2002, *Imperio*, Paidós, México.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, 2002, *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press, 648 pp.
- Held, David y Anthony McGrew (eds.), 2000, *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Nueva York.
- Holloway, John, 1994, *Marxismo, Estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*, editorial Tierra del Fuego, Argentina.
- Huntington, Samuel, 1998, *Choque de civilizaciones*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Ianni, Octavio, 1996, *Teorías de la globalización*, Siglo XXI Editores, México.
- Jameson, Fredric, 1994, *Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism*, Duke University Press, Estados Unidos.
- Kenen, Peter B. (ed.), 1994, *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretón Woods*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Klein, Naomi, 2001, *No Space, no Choice, no Jobs, no Logo. Taking Aim at the Brand Bullies*, Random House, Canadá.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio, 1995, "Una visión alternativa: cadenas mercantiles globales", en *Investigación Económica* 214, octubre/diciembre de 1995, pp. 15-30.
- Krueger, Anne O., 2006, "The World Economy at the Start of the 21<sup>st</sup> Century", Annual Gilbert Lecture, Rochester University, Nueva York, 6 de abril de 2006.
- Lawrence, Robert Z., 1996, *Single World, Divided Nations? International Trade and OECD Labor Markets*, Brookings Institution Press, OECD Development Centre, Estados Unidos.
- Lechner, Frank J. y John Boli (eds.), 2000, *The Globalization Reader*, Blackwell Publishers, Nueva York.
- Lewis, Martin W. y Karen E. Wigen, 1997, *The Myth of Continents. A Critique of Metageography*, University of California Press, Estados Unidos.
- Lowe, Graham S. y Grant Schellenberg, 2001, *What's a Good Job? The Importance of Employment Relationships*, CPRN Study, núm. W/05.
- Maillard, Jean de, 1998, *Atlas Akal de la criminalidad financiera. Del narcotráfico al blanqueo de capitales*, Madrid, Akal.
- Manchón, Federico, 1995, "Globalización, regionalización y comportamiento financiero", en Calva, Rivera y Preciado (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, PEDEI-CUCSH-JP, pp. 40-56.
- Mander, Jerry y Edward Goldsmith (ed.), 1996, *The Case Against the Global Economy, and for a Turn Toward the Local*, Sierra Club Books, San Francisco, Estados Unidos.

- Martin, Hans-Peter y Harald Schumann, 1998, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, España.
- Martin, Ron, 1998, *Money and the Space Economy*, Department of Geography, University of Cambridge, Londres.
- Mattelart, Armand, 2000, *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*, Paidós, México
- Mendieta, Eduardo, 2001, "Chronotopology: Critique of Spatio-Temporal Regimes", en William Wilkerson y Jeffrey Paris, *New Critical Theory*, University of San Francisco (por publicarse al final del año 2001).
- OIT, 2001, *Reducing the decent work déficit: a global challenge*, International Labour Conference, 80th Session 2001, Ginebra, Suiza.
- , *World Employment Report 2001. Life at Work in the Information Economy*.
- PNUD, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.
- Rivera, Jesús, 1997, "El enfoque de la interdependencia en el análisis de las relaciones económicas internacionales", en *Economía Internacional*, núm. 52, nueva época, PEDEI-BUAP, enero-marzo de 1997.
- , 2004, *Una evaluación de la pobreza en México: inclusión de los pobres al modelo neoliberal*, ponencia presentada en el Seminario Internacional Pobreza en América Latina, USJAL, Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia, septiembre 2004.
- Rivera, Jesús y González, Juan (coords.), 1995, *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, Juan Pablos Editores, BUAP-PEDEI y Red de Investigadores de la Cuenca del Pacífico, México.
- Rivera, Jesús y Preciado, Jaime (coords.), 1995, *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, Juan Pablos Editores, BUAP-PEDEI y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, México.
- Rodrik, Dani, 1997, *Has globalization gone too far?*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Rojo Torrecilla, Eduardo, 2001, *Trabajo y emigración. ¿Viejas respuestas frente a nuevas realidades?*, Documentos, Fundación Louis Espinal, España.
- Sack, Robert David, 1997, *Homo Geographicus. A Framework for Action, Awareness, and Moral Concern*, The Johns Hopkins University Press.
- Sassen, Sakia, 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Sedesol, 2003, *Medición del desarrollo México 2000-2002*, junio de 2003.
- SELA, 2004, "Remesas de migrantes: ¿una alternativa para América Latina y el Caribe?", en *Notas Estratégicas*, núm. 45, junio de 2004.
- Soros, George, 1999, *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Plaza y Janés, México.
- Stiglitz, Joseph E., 2002, *El malestar en la globalización*, Taurus, México.
- Strange, Susan, 1998, "Globaloney?", en *Review of International Political Economy*, RIPE, vol. 5, núm. 4, winter 1998.
- UAM-Xochimilco, 1993, "Configuraciones del mundo actual", en revista *Política y Cultura*, invierno/primavera de 1993, año 1, núm. 2.
- , 1998, "Escenarios de la globalización", en revista *Política y Cultura*, verano 1998, núm. 10.
- UNCTAD, *World Investment Report 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005*.
- , 2004, *Los países menos adelantados. Informe 2004*, mayo de 2004.
- UNESCO, 1998, *Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos*, 2 tomos, Perúmundo, Instituto de Investigaciones Sociales, Perú.





**Segunda sección**  
**Globalización económica:**  
**convergencia y polarización**



## Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

*Jaime Estay\**

En el presente texto, revisaremos algunos de los principales resultados que se han venido dando en relación a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y en particular respecto al octavo de esos objetivos, bajo el argumento central de que, a pesar de la fuerza con que los ODM han sido planteados por distintos organismos internacionales, y a pesar también de los recursos que se han movilizado y de los avances logrados en algunas áreas, todo indica que lo sustancial de dichos objetivos no se logrará, imponiéndose con ello la tendencia a una creciente desigualdad y polarización que caracteriza a la globalización económica, dadas las modalidades bajo las cuales ella se desenvuelve en los planos nacionales y en el ámbito internacional.

### Los avances y problemas en el cumplimiento de los ODM

En septiembre del año 2000 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la *Declaración del Milenio*, en la cual se incluyeron como elemento central los ODM, cuya adopción ha sido calificada por la propia ONU (2005c: 3) como "un acontecimiento fundamental en la historia de las Naciones Unidas" y cuya pertinencia fue argumentada a lo largo de la Declaración en párrafos como el siguiente (ONU, 2000: 2):

...consideramos que sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.

---

\* Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla. Coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial y del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales. [jeestay@siu.buap.mx](mailto:jeestay@siu.buap.mx).

Los ODM, que en su mayor parte son una agrupación de distintos acuerdos y resoluciones de conferencias mundiales realizadas a lo largo de los años noventa,<sup>1</sup> han sido precisados por la ONU en una lista que en la actualidad abarca 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores —varios de éstos subdivididos, por lo que en realidad el total de indicadores es superior a sesenta.

Dado que el octavo de los ODM lo revisaremos con mayor detalle en el siguiente apartado de este trabajo, en el cuadro 1 que presentamos a continuación están los primeros siete objetivos, a los cuales corresponde un total de 11 de las dieciocho metas y 32 de los 48 indicadores (que no los estamos incluyendo en el cuadro). Según se ve en el cuadro, esos siete objetivos están referidos a la pobreza extrema y el hambre, a la enseñanza primaria, a la igualdad de género, a la mortalidad infantil, a la mortalidad materna y a enfermedades graves, y la mayor parte de las metas están definidas para cumplirse en el año 2015, a lo que cabe agregar que varias de ellas se establecen respecto de la situación existente en 1990, por lo cual ya han transcurrido tres de los cinco quinquenios previstos para el cumplimiento de esas metas.

Al margen de las dificultades en el cumplimiento de los ODM que mencionaremos a continuación, interesa destacar brevemente que se han dado cuestionamientos y problemas referidos tanto a la formulación misma de los objetivos, como a las posibilidades de medir su avance:

- En lo que respecta a la formulación de los ODM se ha criticado que la identificación que en ella hay de las dificultades y soluciones referidas al desarrollo se realiza desde la perspectiva y bajo los términos de los países del norte,<sup>2</sup> a lo que se agrega que muchos problemas que son relevantes o no están incluidos, se abordan sólo en términos de paliativos, se plantean con un bajo nivel de ambición en las soluciones, o se traducen en indicadores excesivamente selectivos y simplificados.

Algunos ejemplos al respecto son: la ausencia del problema del empleo —excepto las estrategias para proporcionar trabajo digno y productivo a los jóvenes, que aparece incluida como una de las metas del octavo objetivo— y del problema de la creciente desigualdad de ingresos; la traducción del objetivo de igualdad de género a metas referidas al solo ámbito de la enseñanza; y, el que la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre es bastante menos ambicioso que la reducción a la mitad del número total de personas con hambre planteada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.

- En lo que se refiere a la medición del avance en el cumplimiento de los ODM, un problema básico de carácter general es el de la información en la que se apoyan los gobiernos y organismos internacionales para realizar dicha medición. Al respecto, una evaluación

---

<sup>1</sup> Cumbres de la alimentación, del desarrollo sostenible, de la infancia, de la educación, del desarrollo social, de la mujer, etcétera.

<sup>2</sup> Véase, al respecto, el documento del Centro del Sur (2000).

reciente llevada a cabo por la División de Estadística de las Naciones Unidas acerca de la capacidad de los países de producir indicadores de los ODM, arrojó los resultados que se sintetizan en el cuadro 2, mismo que está referido 60 indicadores y por principio excluye de la evaluación a otros cinco indicadores, al no contar la División de Estadística con datos nacionales sobre ellos.

Según se observa en el cuadro, sólo 58 países disponen de al menos dos datos —número éste que es el mínimo para poder establecer una tendencia— para más de 30 indicadores. Por lo tanto, 133 países —que son 70% del total— disponen de al menos dos datos para la mitad o menos de los 60 indicadores, y de ellos 40 países tienen información para 20 indicadores o menos, todo lo cual ahorra mayores comentarios acerca de la precariedad de información en que se sustenta el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los ODM.

Cuadro 1

### Siete de los ocho objetivos del desarrollo del milenio, y sus metas

Objetivos	Metas
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal	3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA
	8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
	10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
	11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Con base en División de Estadísticas de las Naciones Unidas, internet, <a href="http://data.un.org/unsd/mispa/mi_links.aspx?">http://data.un.org/unsd/mispa/mi_links.aspx?</a>	

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

Cuadro 2

**ODM: Distribución de los países y territorios según el número de indicadores con respecto a los cuales es posible analizar las tendencias**

Número de indicadores con respecto a los que se dispone de al menos dos datos	Número de países	Porcentaje de países
1-10	4	2
11-20	36	19
21-30	93	48
Más de 30	58	30
<b>Total de países</b>	<b>191</b>	<b>100</b>

División de Estadística de las Naciones Unidas (2005: 8).

Más allá de los problemas recién mencionados, los balances que los organismos internacionales más directamente involucrados han venido haciendo, indican altos grados de incumplimiento en los ODM. Al respecto, tres informes recientes apuntan claramente en esa dirección.

Por una parte, en el informe presentado en marzo de 2005 por el secretario general de la ONU sobre el avance en el cumplimiento de los ODM, se plantea (ONU, 2005:4):

Para muchos, la promesa de los objetivos de desarrollo del milenio sigue distante. Más de 1 000 millones de personas todavía viven por debajo del umbral de la pobreza extrema de 1 dólar al día y 20 000 parecen todos los días a causa de la pobreza. En general, la riqueza mundial ha aumentado, pero cada vez está peor distribuida, en los países, en las regiones y en todo el mundo. Si bien en algunos países se han hecho progresos reales hacia el logro de algunos de los objetivos, son demasiado pocos los gobiernos —tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo— que han adoptado medidas suficientes para alcanzarlos para el año 2015.

En segundo lugar, el Informe presentado en enero de 2005 por el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, órgano consultivo que a solicitud del secretario general de la ONU elaboró dicho informe con la participación varias decenas de especialistas,<sup>3</sup> ofrece el siguiente balance: (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005: 2):

<sup>3</sup> El *Proyecto del Milenio* está dividido en diez grupos de trabajo, con los temas de "Pobreza y desarrollo económico", "Hambre", "Educación e igualdad de género", "Salud infantil y maternal", "Sida, malaria tuberculosis y acceso a medicinas esenciales", "Degradación ambiental", "Agua y medidas sanitarias", "Mejoramiento de vida de los habitantes en cinturones de miseria", "Sistemas de Intercambio" y "Ciencia, tecnología e innovación". En el Informe, se identifican cuatro motivos para el retraso en la consecución de los ODM ("Fallos de la gobernanza", "Trampas de la pobreza", "Focos

Muchos países están obteniendo los beneficios de la mundialización y están en camino de conseguir, por lo menos, algunos de los objetivos en el plazo designado de 2015 [...] Sin embargo, extensas regiones todavía se encuentran lejos de las metas. El África subsahariana, muy especialmente, se ha visto sumida en una espiral descendente de SIDA, resurgimiento del paludismo, disminución de la producción alimentaria por persona, deterioro de las condiciones de vivienda y degradación ambiental, de manera que la mayoría de países de la región se encuentran en una trayectoria que les impedirá alcanzar la mayoría de los objetivos, si no todos [...] Entretanto, para algunos objetivos, tales como reducir la mortalidad materna e invertir las pérdidas de recursos ambientales, la mayor parte del mundo se está quedando atrás. La meta temprana para la paridad de género en la educación primaria y secundaria —con el plazo límite de 2005— no se conseguirá en muchos países.

En tercer lugar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —que es el organismo de las Naciones Unidas más directamente vinculado al seguimiento de los ODM—, en su *Informe sobre Desarrollo Humano* de 2005 hace las siguientes consideraciones:

El desarrollo humano está tambaleando en algunas áreas cruciales y las desigualdades que ya eran profundas siguen aumentando. Muchos discursos diplomáticos y términos corteses intentan dar cuenta de la diferencia entre el progreso en desarrollo humano y la ambición plasmada en la Declaración del Milenio; sin embargo, ninguno de ellos debería empañar una verdad muy simple: no se está cumpliendo la promesa hecha a los pobres del mundo. [...] sin un nuevo compromiso de cooperación respaldado por acciones prácticas y concretas, los ODM no se cumplirán y la Declaración del Milenio pasará a la historia como una promesa incumplida más. [PNUD, 2005: 2]

Para la mayoría de los países más pobres del mundo, el decenio recién pasado ha marcado una tendencia desalentadora: estos países no sólo han fracasado en reducir la pobreza, sino también están quedando aún más rezagados respecto de los países ricos. Si se miden los grupos extremos, la brecha entre el ciudadano medio de los países más ricos y el de los más pobres es enorme y está aumentando. [PNUD, 2005: 40]

No hacemos ningún intento de incorporar los potenciales riesgos sistémicos por lo que nuestros resultados podrían pecar de excesivamente optimistas. Así y todo, éstos apuntan inequívocamente a una gran brecha entre las metas planteadas en los ODM y los resultados en caso de mantenerse las actuales tendencias. La mayoría de los países están mal encaminados para cumplir la mayor parte de los ODM. [PNUD, 2005: 45]

---

de pobreza" y "Zonas de específica desatención normativa") y se presentan diez "recomendaciones fundamentales" para lograr los objetivos.

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

En el cuadro 3, se presenta una estimación del Proyecto del Milenio para varios ODM, respecto de la diferencia entre las metas planteadas para 2015 y los resultados que en ese entonces se obtendrán si no cambian las tendencias hasta ahora presentes.

Cuadro 3

**Situación actual y proyecciones en el avance de algunos de los ODM**

	Estimación para 2005	2015, siguiendo las actuales tendencias	2015, logrando los ODM	2015, diferencia
Pobreza (millones)	1162	968	658	310
Personas desnutridas (millones)	824	749	520	229
Mortalidad en menores de 5 años (millones de vidas perdidas)	9.8	7.9	4.4	3.5
Mortalidad materna (millones de vidas perdidas)	0.54	0.54	0.15	0.39
Personas sin acceso a agua potable (millones)	939	647	581	66
Personas sin acceso a saneamiento mejorado (millones)	2481	2172	1827	345
Personas viviendo en barrios de tugurios (millones)	872	1425*	772*	653*

\* Las cifras corresponden a 2020.

Con base en Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005: 306-307).

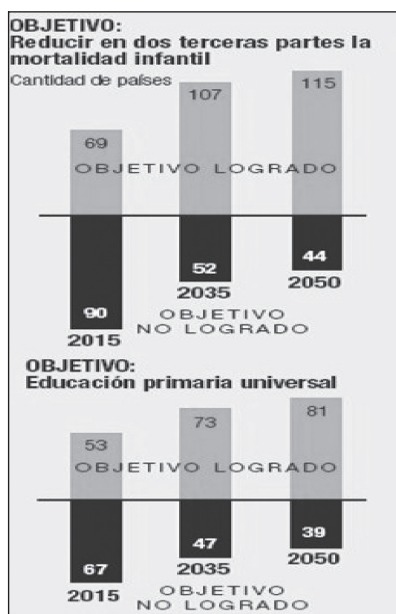
Allí se observa que no sólo esas diferencias amenazan ser muy elevadas, sino que además hay casos en que entre el 2005 y el 2015 no se produciría mejora alguna —mortalidad materna— o en que incluso habría un empeoramiento absoluto —personas viviendo en barrios de tugurios.

En ese mismo sentido, en la gráfica 1 se presentan proyecciones del PNUD acerca del cumplimiento de los dos ODM más directamente relacionados con los niños, que son la disminución de la mortalidad infantil y la educación primaria universal. Respecto de la mortalidad infantil, para el año 2015 noventa países —de los 159 para los que se tiene información— no habrán alcanzado la meta de reducirla en dos tercios y de ellos casi la mitad continuará sin cumplirla en el año 2050. Para el caso de la educación primaria universal, de los 120 países para los que se cuenta con información en 67 de ellos no se habrá cumplido el objetivo para el año 2015 y en 39 países ni siquiera se habrá logrado el objetivo en el año 2050.

En suma, por tanto, el avance general hacia el cumplimiento de los ODM es notoriamente insuficiente, por decir lo menos, y ello ocurre a pesar de las innumerables referencias a dichos objetivos con que desde hace ya varios años están llenos los discursos gubernamentales y las declaraciones y resoluciones de los organismos internacionales; como bien se dice en el siguiente párrafo (PNUD, 2005: 45):

Gráfica 1

**Cumplimiento de ODM sobre mortalidad infantil y educación primaria universal**



Fuente: PNUD (2005: 45).

"Si las promesas solemnes, los ofrecimientos ambiciosos, los compromisos fervorosos y las conferencias de alto nivel fueran capaces de sacar a la gente de la pobreza, llevar a los niños a la escuela y disminuir drásticamente las muertes en la niñez, los ODM se habrían cumplido hace mucho tiempo. A estas alturas, las promesas empeñadas por la comunidad internacional están tan gravemente desvalorizadas debido al repetido incumplimiento, que se perciben de manera generalizada como inservibles."

**La "asociación internacional para el desarrollo" y sus evidencias**

En este segundo apartado, queremos centrar la atención en el octavo y último de los ODM, que consiste en "fomentar una asociación Internacional para el desarrollo", y al cual corresponden las 7 metas y los 14 indicadores que se muestran en el cuadro 4.

En comparación con las restantes 11 metas referidas a los otros 7 ODM, que presentábamos en el cuadro 1, las asociadas con el objetivo 8 por cierto que en su definición oficial resultan ser mucho más genéricas. Propósitos tales como "detener y comenzar a reducir", "reducir a la mitad", "reducir en dos terceras partes", "eliminar", etc. que están presentes en los otros 7 ODM, para el octavo objetivo son reemplazados por "desarrollar aún más", "encarar de manera general", "atender las necesidades",



Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

Cuadro 4

**El octavo ODM, con sus seis metas y dieciseis indicadores**

Objetivo	Metas	Indicadores
<p><b>8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b></p>	<p>12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</p> <p>13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.</p> <p>14. Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).</p> <p>15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</p>	<p><b>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</b></p> <p>33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados, en % del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de la Asistencia para el desarrollo (CAD) de la OCDE.</p> <p>34. Proporción de la AOD total bilateral y por sectores de los donantes del CAD de la OCDE para los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua salubre y servicios de saneamiento).</p> <p>35. Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada.</p> <p>36. La AOD recibida en los países en desarrollo sin litoral en porcentaje de su ingreso nacional bruto.</p> <p>37. La AOD recibida por los pequeños estados insulares en desarrollo en proporción de su ingreso nacional bruto.</p> <p><b>Acceso a los mercados</b></p> <p>38. Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos.</p> <p>39. Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en desarrollo.</p> <p>40. Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto.</p> <p>41. Proporción de la AOD para fomentar la capacidad comercial (OCDE, OMC).</p> <p><b>Sostenibilidad de la deuda</b></p> <p>42. Número total de países que han alcanzado los puntos de decisión y número que ha alcanzado los puntos de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (acumulativo).</p> <p>43. Alivio de la deuda comprometido conforme a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.</p> <p>44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.</p>

Objetivo	Metas	Indicadores
	16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.	45. Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 24 años, por sexo y total.
	17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.	46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable.
	18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.	47. Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes. 48. Computadoras personales en uso por 100 hab. y usuarios de Internet por 100 hab.

División de Estadísticas de las Naciones Unidas, internet, [http://data.un.org/unsd/mispa/mi\\_links.aspx?](http://data.un.org/unsd/mispa/mi_links.aspx?)

"elaborar y aplicar estrategias", etc., a lo que se agrega la ausencia de cualquier referencia a plazos para el cumplimiento de esos propósitos, al menos en los documentos oficiales de presentación de los ODM.<sup>4</sup>

Si bien esa falta de precisión en las metas asociadas al octavo ODM no permite una evaluación puntual de su avance y eventual cumplimiento, lo que resulta evidente es que no se está generando nada semejante a una "asociación internacional para el desarrollo" y que, por el contrario, el escenario internacional se ha mantenido como una limitante de primer orden para la superación o atenuación del subdesarrollo en la mayor parte de los países atrasados.

La información referida directamente a algunas de las metas que forman parte del objetivo 8, arroja balances como los siguientes:

- Con relación en la meta 16, referida "elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo", el seguimiento realizado al respecto por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU indica que se mantiene sin variaciones significativas la mayor incidencia del desempleo en la población joven respecto de las tasas de desempleo de la población adulta, según se puede ver en el cuadro 5. De acuerdo a esas cifras, el desempleo juvenil sigue siendo notablemente superior al desempleo adulto, e incluso en el caso de América Latina la distancia entre ambas tasas se ha incrementado en el periodo reciente.

<sup>4</sup> En ámbitos distintos al de la Asamblea General de la ONU, se han precisado algunas de las metas asociadas al objetivo 8. Es el caso de los compromisos de Ayuda Oficial para el Desarrollo asumidos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada el marzo de 2002, y de los compromisos de reducción de deuda a los que nos referiremos posteriormente.

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

Cuadro 5  
**Relación entre la tasa de desempleo juvenil y la  
 tasa de desempleo adulto, 1993-2003**

	1993	2000	2003
Regiones desarrolladas	2.4	2.4	2.3
Com. de Estados Independientes	3.1	2.4	2.5
Africa del Norte	3.2	2.9	3.0
Africa Subsahariana	3.6	3.5	3.5
América Latina y El Caribe	2.8	2.7	3.1
Asia del Este	3.1	3.0	2.9
Asia del Sur	5.6	5.8	5.8
Sud Este de Asia	3.9	5.0	4.8
Oeste de Asia	3.4	3.3	3.0
Oceanía	3.1	3.3	3.3

ECOSOC-ONU (2005)

Lo anterior, además, ha ocurrido en un contexto de incremento de las tasas generales de desempleo, problema éste que en si mismo está ausente en los ODM, los cuales sólo incluyen el tema de empleo juvenil. Según se ve en el cuadro 5, que está tomado del Informe 2004-2005 de la OIT, la tasa de desempleo ha crecido a nivel mundial de 5.6% a 6.2% entre 1993 a 2003, y en las distintas regiones que allí se presentan dicha tasa durante ese periodo sólo disminuyó de manera significativa en las economías industrializadas.

Cuadro 6  
**Tasas de desempleo**

	1993	2003
Mundo	5.6	6.2
A. Latina y el Caribe	6.9	8.0
Asia Oriental	2.4	3.3
Asia Sudoriental	3.9	6.3
Asia Meridional	4.8	4.8
Ote. Medio y África del Norte	12.1	12.2
África Subsahariana	11.0	10.9
Ec. en Transición	6.3	9.2
Ec. Industrializadas	8.0	6.8

Fuente: OIT (2004: 29).

- Respecto de la meta 18, que busca "aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones", en su más reciente Informe Mundial la UNESCO (2005: 34-35) hace el siguiente balance:

En el plano mundial, los factores de desigualdad ante las nuevas tecnologías se combinan creando una auténtica brecha digital planetaria que pone en tela de juicio la universalidad del desarrollo de las nuevas tecnologías. Si el sistema abierto característico de Internet parecía prometernos una supresión temporal de los efectos de las distancias y el alejamiento, la presencia de la brecha digital nos recuerda que sigue existiendo una geografía de Internet. El mapa de extensión de la red coincide con la geografía del desarrollo.

En realidad, las causas profundas de la brecha digital hacen que a los países del sur les resulte especialmente difícil recuperar su retraso. En efecto, las desigualdades en materia de dotación industrial inducen desigualdades de desarrollo en las infraestructuras, que son el motor de la difusión de las nuevas tecnologías. Por lo tanto, se puede decir que existe efectivamente una correlación entre las desigualdades en materia de desarrollo industrial y las disparidades en el acceso a la información.

Lo más preocupante es que al parecer la brecha se está ahondando. En las discusiones mantenidas en organizaciones como la OCDE o el Banco Mundial se ha señalado que las poblaciones pobres siguen teniendo poco acceso a Internet o ninguno, mientras que el número de personas "conectadas" aumenta rápidamente en los países industrializados.

- En lo que se refiere parcialmente a la meta 13 y a la totalidad de la meta 15, la cual busca "encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo" de tal manera que dicha deuda sea "sostenible a largo plazo", en el ámbito internacional se han desarrollado la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados* (PPME) y la *Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral* (IADM).

La Iniciativa para los PPME fue creada en 1996 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y fue "mejorada" —o "reforzada"— en 1999, definiéndose como (FMI: 2005) "una acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluidas las instituciones multilaterales y los gobiernos, para reducir a niveles sostenibles la carga de la deuda externa de los países pobres más endeudados" y planteándose el objetivo de anular rápidamente alrededor de 80% de la deuda de los países elegidos, cifra ésta que aumentó a 90% en la versión reforzada. En el cuadro 7 se presentan los países candidatos, incluyendo la situación en que ellos se encontraban en marzo de 2005 respecto de la Iniciativa.

En dicho cuadro se observa que, a nueve años del lanzamiento de la Iniciativa, de los 38 países candidatos sólo 18 han alcanzado el "punto de culminación" —en el cual han recibido el alivio de la deuda prometido, por un total de 36787 millones de dólares— y otros 10 están en el "punto de decisión" —lo que significa que están habilitados para ingresar al programa, que reciben alivios provisionales en el servicio de la deuda que se va venciendo y que hay compromisos de disminuir su deuda por un total de 18 079 millones de dólares—, en tanto que los otros 10 países están a la espera de ser considerados.

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

Cuadro 7

**El avance de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados**

(Cifras al 23 de marzo de 2005)

País	Situación en que se encuentran los países candidatos	Compromisos de reducción de deuda
1. Benin	2	450
2. Bolivia	2	2 060
3. Burkina Faso	2	930
4. Burundi	3	
5. Cameroon	1	2 800
6. República Central Africana	3	
7. Chad	1	260
8. Comoros	3	
9. Congo	3	
10. Cote d'Ivoire	1	800
11. Rep. Democrática del Congo	1	10 389
12. Etiopía	2	3 275
13. Gambia	1	90
14. Ghana	2	3 500
15. Guinea	1	800
16. Guinea-Bissau	1	790
17. Guyana	2	1 354
18. Honduras	2	900
19. Rep. Democrática Popular de Laos	3	
20. Liberia	3	
21. Madagascar	2	1 873
22. Malawi	1	1 000
23. Mali	2	895
24. Mauritania	2	11 00
25. Mozambique	2	4 300
26. Myanmar	3	
27. Nicaragua	2	4 500
28. Niger	2	1 200
29. Rwanda	2	800
30. Santo Tome y Principe	1	200
31. Senegal	2	850
32. Sierra Leona	1	950
33. Somalia	3	
34. Sudán	3	
35. Togo	3	
36. Uganda	2	1 950
37. República Unida de Tanzania	2	3 000
38. Zambia	2	3 850

1 País que ha alcanzado el punto de decisión. 2 País que ha alcanzado el punto de culminación. 3 País en espera de ser considerado.

Fuente: Base de datos de la División de Estadísticas del ECOSOC, ONU, (<http://millenniumindicators.un.org/>)

A la luz de esas cifras, de la década ya transcurrida desde su lanzamiento y de las restantes características de funcionamiento de la Iniciativa para los PPME, ella desde hace ya tiempo ha sido sometida a diversas críticas,<sup>5</sup> que en parte se sintetizan en la siguiente afirmación del PNUD (2003: 152): "...el ritmo del alivio de la deuda no es ni suficientemente rápido ni suficientemente amplio, ni tampoco ha beneficiado a suficientes países." A ello se agregan al menos otros dos elementos de la Iniciativa que han sido permanentemente cuestionados:

- Por una parte, el hecho de que el "nivel sostenible" a que se pretende llevar la carga de la deuda se ha definido sin tener como horizonte el cumplimiento de los ODM, limitándose dicha definición sólo a considerar el monto de deuda que los países estarían en condiciones de atender dados sus volúmenes de exportaciones, a lo que se agrega la crítica de que los montos finales de deuda así definidos resultan no ser "sostenibles" ya que los países al cabo de pocos años estarían en una situación semejante a la que tenían antes de ser incorporados a la Iniciativa.
- Por una parte, el componente de condicionalidad que deben cumplir los países, que en términos oficiales (FMI, 2005) se plantea como la obligación que ellos tienen de "establecer una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas en el marco de programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial", y que en la práctica significa sujetar el funcionamiento económico a los ya conocidos criterios de esos organismos, con la consiguiente profundización de los procesos de apertura, privatización y desregulación.

Por su parte, la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral<sup>6</sup> se acordó en la reunión del Grupo de los ocho de julio de 2005 como un complemento de la iniciativa para los PPME y contempla, para los países que en ésta alcancen el "punto de culminación", un alivio de 100% de la deuda que tienen con el FMI, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo. Ello implica que la IADM beneficiaría en lo inmediato a los 18 países que en el cuadro 7 aparecen en el punto de culminación, cuya deuda con esos tres organismos es de alrededor de 40 000 millones de dólares, a los que podrían agregarse los otros 20 países que aparecen en el cuadro y cuya deuda con dichos organismos es de 15 000 millones.

El lanzamiento de la IADM, que en sí mismo constituye un reconocimiento de la falta de resultados de los diez años de funcionamiento de la Iniciativa para los PPME, si bien podrá permitir un mayor avance en la reducción del peso de la deuda para los países beneficiados, mantiene e incluso profundiza el componente de condicionalidad, y sigue incluyendo tan sólo a una pequeña parte del total de

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, OXFAM Internacional (1999), Zacharie (2001), Jubilee Research (2003), CAFOD (2003) y Cohen *et al.* (2004).

<sup>6</sup> Un análisis detenido de la iniciativa, puede verse en SELA (2005).

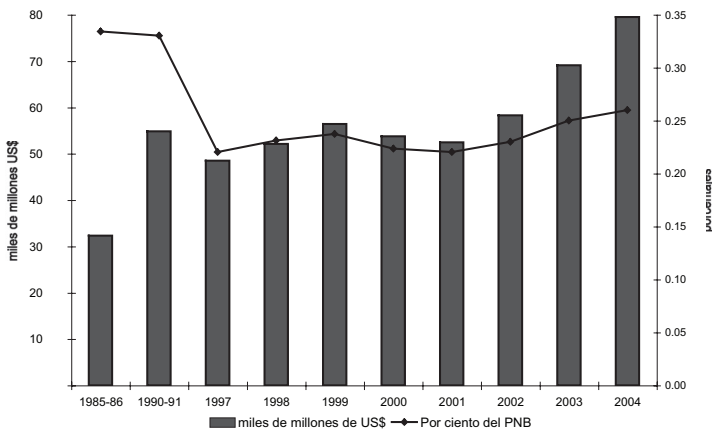
Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

países atrasados.<sup>7</sup> Para el caso de los cuatro países latinoamericanos que se encuentran en el "punto de culminación" (véase cuadro 7), cabría también agregar, como limitación, que la reducción de deuda que ellos obtendrán en la IADM fluctúa entre 32% (Bolivia) y 17% (Nicaragua) de su endeudamiento total, porcentajes éstos que son relativamente bajos debido a que la Iniciativa no incluye la condonación de deudas con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las demás metas que forman el octavo ODM, están relacionadas principalmente con dos temas de la agenda internacional, que revisaremos en lo que sigue: la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y las negociaciones comerciales multilaterales.

En lo que respecta a la AOD, el comportamiento que ésta ha tenido en los últimos 20 años puede ser visto en la gráfica 2, donde se presenta la información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre los montos absolutos de dicha ayuda y los porcentajes que ellos representan en la producción global de los países donantes, que están agrupados en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD).

Gráfica 2  
**Comportamiento de la AOD, de los países del CAD**



Fuente: con base en cifras de la página web de la OCDE

<sup>7</sup> Al respecto, en un documento reciente del Consejo Económico y Social de la ONU, se plantea (2006: 13): "La Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda aunque ayuda a resolver las dificultades que se sabe que surgen para asegurar la sostenibilidad de la deuda de los países pobres que terminan el proceso de la iniciativa de la deuda del FMI, deja sin resolver el problema de la pesada carga del servicio de la deuda de otros países de ingresos bajos y medios que no reúnen las condiciones para ser incluidos en la iniciativa. Aunque en el Grupo de los Ocho hubo en un primer momento algunas conversaciones en las que se indicó que quizá se tomaran medidas de alivio para países en desarrollo de bajos ingresos no comprendidos en la iniciativa de la deuda, ninguna medida oficial se ha adoptado al respecto."

En dicha gráfica, se observa que a lo largo de los años noventa y hasta el inicio de la presente década los montos absolutos de AOD se estancaron en niveles de entre 50 y 55 mil millones de dólares anuales, lo que para 2000 y 2001 representó alrededor de 0.22% del PNB de los países donantes.

En la misma gráfica, se ve que a partir del año 2002 los niveles absolutos y relativos de AOD se han venido incrementando, de tal manera que para 2004 se llegó a una cifra de 80 mil millones de dólares, que equivale a 0.26% del PIB de dichos países, lo cual ha ocurrido como resultado del nuevo impulso que adquirió el tema con la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, realizada en marzo de 2002 en Monterrey, en la cual se retomó el compromiso —que data del inicio de los años setenta del siglo pasado— de que los países desarrollados destinen 0.7% de su producción global a ayuda hacia los países atrasados,<sup>8</sup> y se definieron montos de incremento de ayuda por parte de los países donantes por un total de 16 000 millones de dólares, cifra ésta que según diversas estimaciones es notoriamente insuficiente para el cumplimiento de los ODM.<sup>9</sup>

Ese desenvolvimiento de la AOD, así como el balance de las tendencias más recientes al respecto, están sintetizados en el siguiente párrafo, que corresponde al informe de seguimiento de los compromisos de Monterrey entregado en junio de 2005 por el Secretario de las Naciones Unidas (ONU, 2005a: 12):

La AOD disminuyó de un pico de más del 0.5% del ingreso nacional bruto (INB) de los países desarrollados en el decenio de 1960 hasta llegar al nivel más bajo de la historia (0.21%) en momentos en que los jefes de Estado y de gobierno aprobaban la Declaración del Milenio. Para contrarrestar esta tendencia, los países desarrollados reafirmaron en Monterrey el objetivo del 0.7% y muchos anunciaron el aumento de sus contribuciones o prometieron cumplir con los plazos fijados para alcanzar ese objetivo. Esos compromisos revirtieron la disminución y la AOD aumentó al 0.25% del INB de los países desarrollados en 2003 y 2004. No obstante, los niveles actuales y previstos de la AOD aún están muy lejos de las estimaciones de lo que será necesario para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio para 2015. Además, cuando se realiza el ajuste de acuerdo con las

---

<sup>8</sup> La primera vez que se definió ese compromiso fue en una Resolución aprobada en 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se establece (Naciones Unidas, 1970): "Cada país desarrollado aumentará progresivamente la ayuda oficial a los países en desarrollo, hará todos los esfuerzos por llegar a una suma neta de al menos el 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado, hacia el final del decenio"

<sup>9</sup> Al respecto, en el Informe presentado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización [2004: 111] se plantea que el incremento de ayuda debería ser de "al menos 50 000 millones de dólares anuales", por lo cual el monto definido en Monterrey implica que "aún faltan algo más de dos tercios del total necesario, incluso si se respetaran todos los compromisos". Por su parte, el PNUD [2003: 146] menciona estimaciones según las cuales "la ayuda externa deberá aumentar entre \$40 000 millones y \$100 000 millones cada año" y el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005: 297-301), luego de realizar distintos cálculos y proyecciones, concluye la AOD general requerida para los ODM será de 135 000 millones de dólares en 2005, y ascenderá a 195 000 millones de dólares en 2015.



Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

variaciones en los precios y los tipos de cambio, el aumento reciente de la asistencia apenas si ha alcanzado para elevar la cuantía de la asistencia en relación con el INB a los niveles de 1990.<sup>10</sup>

En un plano más general, desde la segunda mitad de los años noventa ese muy escaso dinamismo de la AOD se ha correspondido con una transferencia neta de recursos financieros —definida como la diferencia entre los ingresos netos de capital extranjero y los pagos netos derivados de dicho capital— desde las economías en desarrollo y las economías en transición, hacia los países desarrollados. Según se puede ver en el cuadro 8, para los países en desarrollo la transferencia de recursos se volvió negativa desde 1996, alcanzando un monto superior a los 830 mil millones de dólares para el trienio 2002-2004, lo cual deja claramente de manifiesto el tipo de relación financiera que, más allá de los discursos y de los compromisos de asistencia, ha predominado entre los países atrasados y el mundo desarrollado.

Finalmente, en lo que se refiere a las negociaciones comerciales multilaterales, a nuestro juicio ellas probablemente constituyen en la actualidad el ámbito que mejor expresa las enormes distancias que existen entre por una parte los ODM y los discursos correspondientes y, por la otra, los procesos y tendencias que efectivamente se imponen en escenario internacional.

Al nivel de los discursos, desde hace ya tiempo la Organización Mundial de Comercio hizo suyos los ODM, y en particular los componentes del octavo objetivo que se refieren a un sistema comercial abierto, previsible y no discriminatorio, en el cual se preste una especial atención a los países en desarrollo —y, dentro de estos, en especial a los más atrasados— y se facilite el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados.

Cuadro 8

**Transferencia neta de recursos financieros a las economías en desarrollo y a las economías en transición, 1994-2002**

(miles de millones de dólares)

	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004
Economías en desarrollo	148	-23.2	-467.6	-834.1
África	11.5	5.1	-36.6	-58.6
Asia oriental y meridional	41.8	-140.8	-377.1	-457.4
Asia occidental	61.9	40	-72	-154.2
A. Latina y el Caribe	32.9	72.5	18	-164
Economías en transición	-4.4	-0.5	-103.3	-119
Partida pro memoria: Países pobres muy endeudados	21.9	22.5	27.7	31.8

Fuente: con base en cifras de ONU (2005b: 78).

<sup>10</sup> A lo planteado en esa cita, cabe además agregar un problema adicional, que el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005: 284) plantea en los siguientes términos: "... sólo un pequeño porcentaje de la AOD mundial —unos 16 000 millones de dólares de 65 000 millones en 2002 (en dólares de 2003)— se destina a respaldar directamente las inversiones necesarias para los ODM a nivel de país.

Esas intenciones fueron profusamente proclamadas en la reunión ministerial de la OMC realizada en Doha en noviembre de 2001, a tal punto que la ronda de negociaciones allí iniciada se calificó como "Ronda del Desarrollo" y tanto en la Declaración Ministerial con que finalizó la Reunión, como en el libro posterior que explica los acuerdos tomados (véase OMC, 2001 y 2002), hay múltiples referencias a la prioridad que la OMC dice asignar al mejoramiento de los países atrasados.<sup>11</sup>

Así, en el segundo párrafo de la Declaración Ministerial se dice [OMC, 2001: 1]:

El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración [...] continuaremos realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.

Y respecto de los países menos adelantados, en los párrafos 2 y 42 de la Declaración se plantea además:

Reconocemos la particular vulnerabilidad de los países menos adelantados y las dificultades estructurales especiales con que tropiezan en la economía mundial. Estamos comprometidos a hacer frente a la marginación de los países menos adelantados en el comercio internacional y a mejorar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio.

Reconocemos que la integración de los PMA en el sistema multilateral de comercio exige un acceso a los mercados significativo, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio. Coincidimos en que la integración significativa de los PMA en el sistema de comercio y la economía mundial conllevará esfuerzos por parte de todos los miembros de la OMC. Nos comprometemos con el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, en las 11 páginas que contienen los 52 párrafos de la Declaración Ministerial de Doha, el término "desarrollo" aparece 62 veces: contribución y promoción del desarrollo; fomento al desarrollo; necesidades, problemas y objetivos del desarrollo; desarrollo sostenible; desarrollo rural; desarrollo económico; desarrollo humano; dimensión del desarrollo; planes de desarrollo, etc. De esas 62 veces, en 23 de ellas aparece como referencia a los "países en desarrollo" en tanto que el término "países menos adelantados" aparece 29 veces.

<sup>12</sup> En esos mismos sentidos, el párrafo 44 de la Declaración Ministerial de Doha está referido al trato especial y diferenciado que se supone debe estar presente en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los atrasados, y al respecto se plantea que "se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas".

Si bien después de Doha planteamientos como los recién citados se han reiterado en múltiples oportunidades en el seno de la OMC, lo cierto es que a más de cuatro años del inicio de la "Ronda del Desarrollo" no ha ocurrido nada que justifique el nombre dado a la Ronda y, por el contrario, la Organización ha mantenido, e incluso ha acentuado, un funcionamiento claramente lesivo para las necesidades e intereses de la gran mayoría de los países atrasados. Al respecto, el siguiente balance del PNUD (2005: 127-128) es bastante claro:

Puesta en marcha en 2001, Doha fue catalogada como una "ronda para el desarrollo". Los países ricos prometieron poner en marcha medidas prácticas para lograr una distribución más justa de los beneficios de la globalización. Sin embargo, en estos últimos cuatro años, no se ha avanzado en ninguna cuestión de fondo. Los obstáculos que impiden el comercio internacional permanecen intactos, los subsidios agrícolas aumentaron y los países ricos se dedican activamente a conseguir la aplicación de normas para las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual que amenazan con profundizar aún más las desigualdades en el mundo.

A lo planteado por el PNUD en esa cita, habría que agregarle que la OMC, al menos desde fines de los años noventa, se encuentra en una profunda crisis, en buena medida como resultado precisamente de los conflictos entre los países desarrollados y los países atrasados, y del reclamo permanente de estos últimos por los efectos negativos que sobre ellos han ido arrojando los compromisos asumidos en la Organización. En ese sentido, los acuerdos tomados en la reunión Ministerial de Doha, y la puesta en marcha en ella de la "Ronda del Desarrollo", fueron sólo un breve paréntesis, antecedido en 1999 por el fracaso de la Reunión Ministerial de Seattle y seguido en 2003 por el fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún y por el semifracaso en 2005 de la Reunión Ministerial de Hong Kong.

Tanto en Seattle como en Cancún, las reuniones ministeriales tuvieron que suspenderse sin acuerdo alguno y en Hong Kong sólo se logró definir de manera genérica algunos acuerdos, con el aviso de que en el primer semestre del año 2006 ellos se precisarían, lo que hasta la fecha no ha ocurrido, todo lo cual ha tenido como eje el desarrollo de posturas notablemente opuestas respecto de los principales temas de la OMC.

Si bien para esos temas las posturas encontradas tienen como ejes a agrupamientos distintos de países, en términos generales se han ido acumulando las evidencias que dan cuenta de un desenvolvimiento de las negociaciones y compromisos en la OMC que arroja dos tipos de resultados. En un extremo, acuerdos tardíos, parciales, y en muchos casos no cumplidos, en aquellos temas que son de especial interés de los países atrasados, como son la disminución de subsidios a la producción agrícola y la reducción de barreras para el comercio de textiles y vestido por parte de los países desarrollados, la posibilidad de producir medicamentos genéricos y la disminución en los países desarrollados de los "picos" y los "escalonamientos arancelarios"; en el otro extremo, altos grados de cumplimiento en acuerdos que benefician a los países desarrollados, como son los referidos al co-

mercio de servicios, la propiedad intelectual relacionada con el comercio y la inversión relacionada con el comercio, así como una permanente presión de estos países para ampliar y profundizar los compromisos de liberalización en sectores de su interés.<sup>13</sup>

## Bibliografía

- CAFOD, 2003, *Debt and the Millennium Development Goals*, internet.
- Centro del Sur, 2000, *The United Nations Millennium Assembly. Contributions to the Debate*, Internet.
- Cohen Daniel, Michèle Phamtan, Cristina Rampulla y Charles Vellutini, 2004, *Beyond the HIPC Initiative*, ed. Investment Development Consultancy, Francia, marzo.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, internet.
- Consejo Económico y Social de la ONU, 2006, *Coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la aplicación del Consenso de Monterrey y del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Nueva York, 24 de abril.
- División de Estadística de las Naciones Unidas, 2005, *Indicadores de desarrollo. Informe del Secretario General*, diciembre.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (ECOSOC-ONU), 2005, *Progress towards the Millennium Development Goals, 1990-2005*, internet (consultado el 1 de marzo de 2006).
- FMI, 2005, *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (PPME). Ficha Técnica*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>, diciembre.
- Jubilee Research, 2003, *Real Progress Report on HIPC*, septiembre, internet.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004, *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005. Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra, noviembre.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1970, *Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. 24 de octubre, Nueva York.
- , 2000, *Declaración del Milenio, A/RES/55/2\**, 13 de septiembre. Nueva York.
- , 2005, *Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los*

---

<sup>13</sup> Los ejemplos más recientes de dicha presión, se han venido dando 1) en relación al tema de los servicios, con el acuerdo logrado en Hong Kong de introducir una modalidad "plurilateral" de negociación, que obligaría a los países atrasados a una ampliación sustancial en el número de subsectores de servicios sujetos al proceso de apertura; y, 2) respecto al tema del acceso a los mercados no agrícolas, con el acuerdo en Hong Kong de aplicar la "fórmula suiza" para reducir los aranceles en dichos mercados, lo que implicará que esos aranceles tendrán una rápida y profunda reducción en los países atrasados, con el consiguiente riesgo de desindustrialización y de reducción extrema de espacios para la aplicación de políticas industriales.

Los objetivos del milenio y la "Asociación mundial para el desarrollo", ante el carácter polarizante de la globalización

*resultados de la Cumbre del Milenio. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*, marzo.

———, 2005a, *El Consenso de Monterrey: estado de aplicación y labor futura. Informe del Secretario General*. Nueva York, 1 de junio.

———, 2005b, *World Economic and Social Survey 2005. Financing for Development*, Nueva York.

———, 2005c, *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2005*, Nueva York, julio.

Organización Mundial de Comercio (OMC)

———, 2001, *Declaración Ministerial correspondiente al Cuarto período de sesiones*, Doha, 9-14 de noviembre de 2001. Ginebra.

———, 2002, *El camino hacia Doha y más allá. Plan de ruta para concluir con éxito el Programa de Doha para el desarrollo*, Ginebra.

OXFAM Internacional, 1999, *Debt relief and poverty reduction: Meeting the Challenge* PNUD.

———, 2003, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*, Nueva York.

———, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York.

SELA, 2005, *La Cumbre de Gleneagles del G-8, las reuniones conjuntas del FMI y el Banco Mundial y la condonación de parte de la deuda externa de algunos países de América Latina SP/Di N° 10-05 y el Caribe*.

UNESCO, 2005, *Informe Mundial de la UNESCO. Hacia las sociedades del conocimiento*.

Zacharie, Arnaud, 2001, *Los diez límites de la iniciativa PPME*. Observatorio de la deuda en la globalización, septiembre, internet.



## Convergencia y desarrollo

*L. Federico Manchón C.\**

### Crecimiento y desarrollo en la globalización

Atendiendo al propósito general del Seminario conviene aclarar mi interpretación de la relación entre crecimiento y desarrollo, no con el propósito de profundizar en ella, sino más bien para ubicar la consideración del tema de la penencia.

Y ello porque, si bien, en las ciencias sociales, el uso del concepto de crecimiento está más o menos bien acotado para abordar problemas económicos, el concepto de desarrollo está lejos de ser tan preciso. Pueden, desde luego usarse los nombres crecimiento humano, crecimiento social, o crecimiento cultural, pero en la actual configuración del lenguaje de las ciencias sociales ello resultaría extraño, y requeriría por parte del usuario y también del receptor esfuerzos respectivamente explicativos e interpretativos adicionales porque sería un uso, por decir lo menos, infrecuente. En cambio, hasta parece un pleonismo adjetivar al crecimiento como económico.

En cambio el concepto de desarrollo tiene no sólo desiguales acepciones en las distintas ciencias sociales (sociología, economía, geografía, antropología, política, ecología, etc.), sino que es actualmente utilizado como un concepto que, sólo o predicado, pretende referirse a problemas sociales complejos,<sup>1</sup> que no pueden ser abordados disciplinariamente, sino que requieren para su compren-

---

\* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Programa de Investigación Integración en las Américas (INTAM); miembro de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM); miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales (GT.CLACSO.GEMEN).

<sup>1</sup> Como, por ejemplo, CEPAL (2002:101) nos recuerda que lo definió las NU en 1986 en su AG41/128 como un "proceso económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de todas la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven". Incluso en esta definición utilitarista del desarrollo como aumento del bienestar, que volveremos a encontrar en UNDP (2005) y WB (2006), es evidente la insuficiencia de una consideración exclusivamente económica.

sión una concurrencia interdisciplinaria. Pero además, cosa que a mi me parece fundamental, distinguir habermasianamente entre *integración social* e *integración sistémica*.<sup>2</sup> Algunos pueden pretender que en la economía, el concepto de desarrollo económico equivale al de crecimiento. Pero, incluso dentro de esta concepción reduccionista, característica del funcionalismo sistémico, que reduce la integración social a la integración sistémica es ya viejo el cuestionamiento de que el mercado, librado a sí mismo, genere el máximo crecimiento posible y, consiguientemente, se ha cuestionado también aquí la equivalencia entre mercado y desarrollo.

Desde este punto de vista, la pretensión del desarrollo es prolíficamente utilizada por los economistas progresistas para enfrentar a los que abiertamente identifican desarrollo con crecimiento, pero también para enfrentar a aquellos que reducen el desarrollo (de las instituciones o de los individuos) a prerrequisito del crecimiento. Y, sin embargo, la mayoría de los economistas críticos considera que el desarrollo tiene como ingrediente necesario el crecimiento económico. Así, por más que insistan en que el desarrollo es un concepto que procura dar cuenta de aspectos no económicos de la vida social, someten estos otros aspectos, que pocas veces identifican suficientemente, a la lógica del crecimiento. Ello independientemente de que la definición y realización estos otros aspectos correspondan a un subsistema de integración sistémica distinto al codificado por el medio de control dinero, o al ámbito del mundo de la vida, en el que la coordinación de la acción social depende de la formación lingüística de consenso propia de la integración social en que se sustenta la reproducción de la cultura, la reproducción de la integración social y la reproducción de la socialización.

Abstractamente consideradas, las tres posiciones (la que identifica desarrollo con crecimiento, la que propone el desarrollo individual y/o institucional para lograr el crecimiento, y la que supone que el crecimiento es condición indispensable del desarrollo) están equivocadas. En otro seminario sorprendió a mis colegas que yo dijera que, de manera igualmente abstracta, también es posible el desarrollo sin crecimiento. A los economistas nos sorprende la afirmación de que puede haber desarrollo sin creci-

<sup>2</sup> En la crítica a la concepción culturalista del mundo de la vida, concepción que se construye sobre las ficciones de agentes autónomos, independencia de la cultura y transparencia de la comunicación, Habermas distingue dos tipos de integración en la sociedad. La *integración social*, que ocurre mediante el mecanismo del entendimiento, armoniza entre sí las *orientaciones* de acción de los participantes. Pero esta forma de integración queda atravesada por la *integración sistémica*, regulación no normativa de plexos de cooperación que, en la sociedad capitalista, ocurre principalmente mediante el mercado, el cual "pertenece a aquellos mecanismos sistémicos que estabilizan plexos de acción mediante un entrelazamiento funcional de las *consecuencias* de la acción" (Habermas, 1992: 213). Junto con la crítica a la pretensión de la teoría de sistemas de ser suficiente para fundar la teoría de la sociedad la crítica al culturalismo forma parte del proyecto, del que Habermas se considera continuador, de una crítica marxista a las patologías de la modernidad: "la crítica marxista de la *sociedad* burguesa arranca de las relaciones de producción, porque acepta la racionalización del mundo de la vida, pero trata de explicar las deformaciones de ese mundo de la vida racionalizado a partir de las condiciones de su reproducción material. Este acercamiento materialista a las perturbaciones de la reproducción simbólica del mundo de la vida... tiene que escoger una estrategia teórica que ni identifique el mundo de la vida con la sociedad en su conjunto ni lo reduzca a elementos sistémicos" (Habermas, 1992: 210).

miento porque pocas veces ponemos en duda que la realización de los individuos y de los colectivos en la sociedad moderna, pueda ocurrir sin acumulación. Realización que, además, identificamos, siempre y sin precaución, con el aumento de la disposición de bienes y servicios. Crecer para distribuir o distribuir para crecer. De una u otra manera permanecemos atrapados en la lógica de la acumulación.

Así, transformamos en elementos indispensables del crecimiento modificaciones en las estructuras de la producción y del consumo, o viceversa, en necesario requisito de dichas modificaciones al crecimiento. Tanto da que pensemos que ello deba ocurrir mediante el mercado o mediante una política deliberada, suponemos que son condiciones de la satisfacción de los componentes no económicos del desarrollo. Y ello independientemente de cómo construyamos el concepto de desarrollo para dar cuenta de la complejidad social a la que se refiere, es decir de qué elementos no económicos incluyamos en él, de cómo los consideremos, y de cómo pensemos que se relacionan entre sí y con los elementos económicos.

Posiblemente ello se explique por el carácter sistémico y autorreferencial de la reproducción del ámbito económico de la sociedad moderna, que ocurre merced al deslingüistizado medio del dinero, medio de control del subsistema económico que se define a sí mismo en la sencilla relación en la que, como dinero, se distingue cuantitativamente como origen y destino. Medida que, aunque pueda ello parecerle a muchos paradójico, se vuelve infinita. Esta definición que el dinero logra de sí mismo es lo que Marx denominó capital. El que, desde luego, tiende a subsumir en la producción y en la circulación todo lo que pueda requerir para que la positiva diferencia cuantitativa que define su identidad tenga lugar. Lo que, dicho sea de paso, ha conducido a denominar capital a todo lo que puede ser absorbido en este proceso orientado por la finalidad de la ganancia. Capital humano, capital natural, capital institucional, capital social, capital cultural, etc. No es incongruente: la mercantilización de los diversos elementos de la vida debe servir, acorde con la lógica que rige el subsistema económico de la sociedad capitalista, a la consecución de la acumulación, del crecimiento abstractamente definido.

Pero, menos mal, la sociedad moderna es una sociedad diferenciada en la cual cada uno de sus diferentes ámbitos se rige por distintas lógicas. Cuando los ámbitos no económicos de la vida social, aquellos en los que se definen y realizan los elementos no económicos del desarrollo, se sujetan a la lógica de estructuración de la producción, la circulación y el consumo requeridos para que el capital satisfaga la definición de sí mismo, no puede sino contravenirse el objetivo del desarrollo, entendido como la simultánea realización saludable de la integración social y de la integración sistémica.<sup>3</sup> Por

---

<sup>3</sup> Habermas, 1992: 263: "Ahora bien: del solo hecho de que la integración social y la integración sistémica queden ampliamente desacopladas no pueden inferirse aún dependencias lineales en una u otra dirección. Podemos representarnos las cosas de las dos maneras: las instituciones mediante las que quedan anclados en el mundo de la vida mecanismos de control tales como el dinero o el poder canalizan, o bien la influencia del mundo de la vida sobre los ámbitos de acción formalmente organizados, o, a la inversa, la influencia del sistema sobre los plexos de acción estructurados comunicativamente. En un caso actuarían como marco institucional que somete el mantenimiento del sistema a las



eso es que sólo mediante una radical afirmación de que el desarrollo es posible sin crecimiento agregado, es posible desviar la atención hacia los aspectos no económicos del desarrollo sin que queden supeditados a la acumulación.

En concreto, sin embargo, ello no significa negar que el crecimiento pueda ser un elemento del históricamente situado e intersubjetivamente definido objetivo del desarrollo, de manera tal que las lógicas sistémicas de la acumulación y el poder no subordinen a la lógica comunicativa que sigue fundando la reproducción simbólica del mundo de la vida y, en última instancia, la consistencia de toda la sociedad.

Sin embargo, la globalización, entendida como resultado de la intensificación actual de las relaciones sociales de todo tipo entre no residentes, y las tensiones que por ello sufre la sociedad global y el sistema internacional, así como cada uno de sus componente tal como están hoy constituidos, pone de relieve que existen graves dificultades para que las lógicas de los ámbitos sistémicos no subyuguen la lógica comunicativa, perturbando no sólo la reproducción material del mundo de la vida, sino también su reproducción simbólica. La principal de estas dificultades es que no hemos producido todavía los indispensables espacios políticos globales de deliberación pública en los cuales formular el objetivo del desarrollo, de manera tal que las dimensiones sistémicas globalizadas (subordinadas la económica al fin de la ganancia y la política al fin del poder burocrático) no colonicen y sometan los ámbitos no sistémicos de la sociedad.

Una de las formas en la que esta dificultad se expresa es que, ausente un espacio político global de deliberación pública, el objetivo del desarrollo sólo puede definirse como objetivo nacional formulado en los espacios políticos de cada estado. En condiciones en las que la sociedad global soporta plenamente la operación de los medios de control sistémicos de la acumulación globalizada y del poder internacionalizado, pero es débilmente afectada por mecanismos de entendimiento puesto que la deliberación pública está reducida a los espacios nacionales y subnacionales, el objetivo del desarrollo no puede sino ser interpretado como un objetivo estratégico que busca privilegiar la situación relativa del país en el sistema internacional en términos de acumulación y poder, subordinando los medios de integración social y menospreciando la ausencia de procedimientos democráticos de decisión a nivel global. La competencia y el *catch up*, supeditan al crecimiento, como componente sistémico del objetivo del desarrollo, nacionalmente definido, a todos sus componentes no sistémicos. Y en la misma forma es este objetivo recuperado en el sistema internacional, en el que las organizaciones internacionales tienden a replegarse a lo nacionalmente definido.

Nada de lo cual impide que en las organizaciones internacionales se filtren los impulsos democratizadores desarrollados en los órganos deliberativos de decisión popular nacionales, transmitiéndose a todo el mundo. Ni tampoco que la transnacionalización de los mecanismos de integración

---

restricciones normativas del mundo de la vida; en el otro, como la 'base' (en el sentido de Marx) que subordina el mundo de la vida a las coacciones sistémicas de la reproducción material y que de este modo lo mediatiza".

social genere movimientos públicos que, aunque mancos todavía de espacios políticos deliberativos globales, pongan límites, débiles todavía, tanto a las prácticas privadas globalizadas orientadas a la ganancia como a las prácticas políticas burocratizadas regidas por el medio de control poder.

## **Convergencia y polarización**

Nuestra intención es tratar la convergencia y la polarización como temas del desarrollo, no del crecimiento. Se trata entonces no sólo de considerar cómo están operando los mecanismos de los subsistemas sistémicos de la sociedad a fin de corregir las deformaciones que puedan estar afectándolos, sino de abordar las cuestiones normativas vinculadas al desarrollo. Fundamentalmente, para comprender críticamente, y con intención participativa, cómo en la situación actual los ámbitos deliberativos en los que se construye el mundo de la vida se norman las relaciones entre los subsistemas y las dimensiones no sistémicas de la sociedad.

## **El debate sobre crecimiento y desigualdad**

Las posiciones de las organizaciones internacionales ofrecen un buen punto de partida porque tienen como principal referente para considerar estos problemas los acuerdos internacionales en los que se han definido principios, establecido derechos y fijado objetivos y metas concretos, a partir de los cuales se caracteriza la situación actual como insatisfactoria. Se trata entonces de indagar porqué la combinación de la integración sistémica y de la integración social ha operado de manera que nos ha conducido a una situación que es considerada injusta y cómo han sido alcanzados entendimientos que han ido permitiendo establecer un marco normativo desde el cual definir objetivos y fijar metas para tratar de producir una nueva situación menos injusta. Pero, además y principalmente, cómo este marco normativo es, desde el punto de vista de una correcta apreciación de la situación, insuficiente e inadecuado para resolver los problemas contemporáneos del desarrollo.

Por eso, comprender las posiciones del debate sobre convergencia entre los economistas del crecimiento puede ayudarnos sólo parcialmente a comprender el problema del desarrollo, aunque nos permita, como veremos, entender algunas limitaciones de las concepciones desde las que los organismos internacionales (OI) recomiendan políticas. Aunque hay un fuerte contenido sobre qué método es más adecuado para medir la convergencia, es posible identificar los núcleos teóricos duros en este debate definidos desde un estado estable que incluya, además del capital, la tecnología. Y, además, el de la consideración de la posibilidad de un comportamiento conforme a los modelos de crecimiento de rendimientos constantes, que no hay que descartar que puedan explicar las crecientes desigualdades internacionales.

Respecto de la desigualdad, una controversia es la que se ha dado principalmente entre los economistas vinculados, aunque no de manera directa en su redacción, a los más recientes Informes

del Desarrollo Mundial (IDM), del Banco Mundial (BM), y a los Informes de Desarrollo Humano (IDH), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (M. Ravallion, A. Atkinson, F. Bourguignon, Ch. Morrison, S. Chen, B. Milanovic), y sus críticos (Sala-i-Martin, S. Bhalla, R. J. Barro). Los primeros, especialmente a partir del UNDP (1999), dedicado al tema de la globalización y de las posibilidades de modificar algunas de sus características, sostuvieron, que por lo menos hasta fines de la década pasada, la globalización había sido acompañada no sólo con el gran incremento de la desigualdad nacional —que mide la desigualdad entre los habitantes de un país— e internacional —que mide la desigualdad promedio entre países—, sino también con un notable crecimiento de la desigualdad global —que mide la desigualdad de los habitantes del mundo, sin tener en cuenta el país al que pertenecen—. Entre sus críticos en cambio, si bien admiten que ha ocurrido un crecimiento de la desigualdad nacional, rechazan que haya habido un crecimiento de la desigualdad global y que el crecimiento de la desigualdad internacional, o ha sido mucho menor que la informada por los OI, como sostiene Sala-i-Martin (2002a), o ha habido reducción de la desigualdad, como afirma Bhalla (2002). En todos los casos se hace referencia a la desigualdad de ingresos o de consumo. En cada país, entre países o considerando la población del mundo como si "no hubiera países", para decirlo en palabras de Bhalla (2002), adoptándose para ello tipos de cambio de paridad de poder de compra.

En parte las diferencias remiten a cómo se mide la desigualdad. Las interpretaciones más pesimistas, la de las organizaciones internacionales, las miden no por el ingreso, sino por el consumo, que siempre es menor al ingreso, utilizando, además, las encuestas de hogares y no las cuentas nacionales, cuya información en teoría debe coincidir, pero, en los hechos, discrepa notablemente, con lo que la utilización de las últimas favorece una visión menos pesimista, como la de Bhalla (2002), quien como Sala-i-Martin evalúa la desigualdad internacional considerando el ingreso medio de cada país ponderado por la población.

En todo caso, en cuanto al largo plazo, no parece haber objeciones importantes a la tendencia que identifican Bourguignon y Chen (2002), quienes extendiendo y modificando los cálculos de Maddison, encuentran que desde 1820 hasta 1992 la desigualdad de ingreso ha aumentado tanto nacional como internacionalmente, y también globalmente. En 1820 estos autores calculan un coeficiente de Gini de 0.5 de desigualdad global. Este índice no hace sino aumentar hasta la Segunda Guerra Mundial: 0.533 en 1850, 0.56 en 1870, 0.588 en 1900, 0.61 en 1910, 0.616 en 1929 y 0.64 en 1950. En 1960 baja moderadamente a 0.635, pero después vuelve a subir: 0.65 en 1970, 0.657 en 1980 y 0.657 en 1992.

Parecería, entonces, que la hipótesis de Kuznets de que la desigualdad disminuye en las etapas maduras no se cumple cuando consideramos el desempeño de la economía global en el largo plazo. Acepto que estoy forzando la conclusión de Kuznets, construida en base a la consideración comparada de economías nacionales, pero me parece admisible la observación porque, finalmente, las conclusiones de Bourguignon y Chen se construyeron con base en información nacional agregada y también porque parece razonable considerar madura a la economía capitalista de dos siglos.

La discusión, entonces, se concentra en el periodo de la globalización contemporánea, últimos 20 o 30 años. Recientemente los OI han reiterado repetidamente la interpretación de que las inequidades han aumentado.<sup>4</sup>

### **El concepto de desarrollo humano y el índice de desarrollo humano**

Bajo la influencia de los trabajos de A. Sen sobre pobreza y desigualdad, que constituyen uno de los vectores a través de los cuales el debate en filosofía política originado en la discrepancia entre J. Rawls y R. Nozick penetra en la teoría económica, en particular en la economía del desarrollo, en 1990 el PNUD comienza a publicar, bajo la dirección de Mahbub ul Hag y Inge Kaul, el IDH. Está organizado explícitamente sobre el concepto de desarrollo humano que, en ese momento, aparece como si compitiera con los conceptos de crecimiento económico y de problemas del desarrollo utilizados por el IDM del BM. Como afirma Martens (2005a), el informe no sólo discute cómo definir y medir la pobreza, el desarrollo, la equidad de género y la igualdad, contexto en el que construye nuevas series de índices de desarrollo, el más importante de los cuales es el Índice de Desarrollo Humano, el que además de los niveles de ingreso per cápita toma en cuenta indicadores de salud y educación, sino que adopta posiciones políticas críticas sobre las consecuencias negativas de las políticas de ajuste estructural. Recordando a los países industrializados el déficit en el cumplimiento de sus obligaciones con el desarrollo, critica también a los países en desarrollo (PED) por el establecimiento de equivocadas prioridades de política. Desde entonces los informes han sido responsables de haber introducido en la discusión internacional nuevas ideas, como la sugerida por J. Tobin de una imposición a las transacciones cambiarias, lo que hizo el informe ya en 1994.

Recientemente las conclusiones de los informe han sido menos controvertidas, sobre todo desde el del 2003, porque han estado definidas por los Objetivos del Milenio (ODM) y porque se ha establecido con el Proyecto del Milenio de NU,<sup>5</sup> dirigido por J. Sachs, una estrecha relación de trabajo. Además, bajo las direcciones de J. Wolfensohn el BM y de M. M. Brown el PNUD, se ha producido un creciente acercamiento político y programático entre ambas instituciones y el IDM del BM del 2006 hace un explícito reconocimiento a la UNDP por su concepto de desarrollo humano, el que, correctamente considera el BM, ha sido adoptado por quienes se ocupan del desarrollo. Como veremos, el

---

<sup>4</sup> Lo que está estrechamente vinculado a dos debates que no abordamos aquí: el de la apertura y su relación con el crecimiento y la distribución y el de la relación entre la convergencia, o no, de ingresos y consumo y la convergencia, o no, de regiones y países.

<sup>5</sup> Al que algunas ONG, incluyendo la Red del Tercer Mundo, consideran con recelo porque critican el enfoque tecnocrático de Sachs sobre el desarrollo, al que estiman fuertemente influido por los conceptos de modernización de los años cincuenta y sesenta.

acercamiento va más allá de compartir el concepto de desarrollo humano, e incluye una consideración instrumental del cumplimiento de los ODM en aras del crecimiento económico.

En todo caso, tanto los IDH como los IDM han estado, desde la Declaración del Milenio, fuertemente influidos por el debate en torno al cumplimiento de los ODM.

### **Los objetivos del milenio (ODM)**

En septiembre del 2000 la Asamblea General de las NU (AGNU) adoptó la Declaración de las Naciones Unidas del Milenio, en cuyo punto 5, junto al compromiso de asegurar que la globalización devenga una fuerza positiva para toda la gente del mundo, se afirma que hasta ese momento sus beneficios y costos han sido desigualmente distribuidos, y que sólo mediante esfuerzos generales y sostenidos de la humanidad puede llegar a ser inclusiva y equitativa, que deben incluir políticas globales que respondan a las necesidades de los PED y de los países en transición, formuladas e instrumentadas con su participación efectiva.

Más adelante, en el apartado sobre desarrollo y erradicación de la pobreza, se formularon las orientaciones de política que se concretarán más tarde en un programa del que forman parte los ODM, cuyo éxito consideró la AGNU que dependería de crear un ambiente en el que, amén de la buena gobernabilidad en cada país, se logre una buena gobernanza a nivel internacional mediante un sistema comercial y financiero multilateral transparente, abierto, equitativo, basado en reglas, predecible y no discriminatorio. Para financiar el programa la acordó, entre otras medidas, realizar una conferencia intergubernamental para financiar el desarrollo, la que tuvo lugar en marzo del 2002 y en la que se alcanzó el Consenso de Monterrey. En septiembre de 2001 la AGNU acordó un plan de ruta para cumplir el programa de la Declaración del Milenio en el que reconocieron los ocho ODM, que se concretan en dieciocho metas (para cuyo cumplimiento se acuerda el seguimiento de cuarenta y ocho indicadores).

El primer objetivo, de erradicar la pobreza extrema y el hambre, en las metas de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la población con un ingreso menor a un dólar diario y reducir a la mitad en el mismo lapso la población con hambre.

El segundo, de lograr la educación primaria universal, en asegurar que en 2015, todos los chicos en todas partes completan la escuela primaria.

El tercero, de promover la igualdad de género y darle poder a las mujeres, en eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria en 2005, y en todos los niveles educativos en 2015.

El cuarto, de reducir la mortalidad infantil, en disminuir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de menores de cinco años.

El quinto, de mejorar la salud materna, en reducir en tres cuartos, en el mismo lapso, la tasa de mortalidad materno infantil.

El sexto, de combatir el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades, en detener el HIV/SIDA en 2015 y revertir su propagación, y en detener y revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades en ese año.

El séptimo, de asegurar la sustentabilidad medioambiental, en integrar los principios de desarrollo sustentable en las políticas y programas nacionales, y en revertir la pérdida de recursos del medio ambiente, en reducir a la mitad en 2015 la gente sin acceso sustentable a agua potable y a sanidad básica, y en alcanzar en 2020 una mejoría significativa de los habitantes de los barrios bajos.

Finalmente el octavo, es el de desarrollar una asociación para el desarrollo, para el que se definen siete metas. La de desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas, predecible y no discriminatorio. La de comprometerse, nacional e internacionalmente, a una buena gobernanza, al desarrollo y a la reducción de la pobreza. La de atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, incluyendo el acceso libre de tarifas y cuotas a sus exportaciones, el fortalecimiento del programa de condonación de deuda a los altamente endeudados, la cancelación de la deuda bilateral oficial, y una más generosa ayuda oficial al desarrollo para países comprometidos con la reducción de la pobreza. La de atender las necesidades especiales de países mediterráneos y pequeños estados insulares en desarrollo. La de tratar detalladamente los problemas de deuda de los PED mediante medidas nacionales e internacionales que hagan la deuda sustentable a largo plazo. La de, en cooperación con los PED, desarrollar estrategias para trabajo decente y productivo para los jóvenes. La de, en cooperación con las compañías farmacéuticas, proveer acceso costeable a drogas esenciales en los PED. Y, en fin, en cooperación con el sector privado, hacer disponibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicación.

## Los ODM y el desarrollo

Como hemos visto, no hay en los ODM ninguna referencia al comportamiento económico. Ni el crecimiento ni la equidad distributiva son considerados como condiciones de la definición y cumplimiento de los ODM, ni los ODM se proponen como factores del crecimiento y de la equidad distributiva. Además, excepto el primero y en parte el octavo objetivos, los demás objetivos no se definen monetariamente y, consiguientemente el cumplimiento de los mismos se evalúa mediante indicadores no monetarios. Incluso el primer objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema se define en base a las tasas de cambio de paridad de poder de compra para consumo calculadas por el BM de acuerdo la línea de pobreza internacional en 1.08 dólares a precios de 1993. Ambos recursos, el de definir de manera no monetaria y el de hacerlo mediante el recurso de utilizar tipos de cambio de paridad de poder de compra, deben ser vistos como un avance en la consideración del desarrollo como concepto que hace referencia a una realidad compleja de la que no se puede dar cuenta mediante una consideración exclusivamente económica. En consecuencia, de manera históricamente situada tenemos una definición del desarrollo de la AGNU que es independiente del crecimiento y de la desigualdad de ingresos y

de consumos y que se concreta en los ODM, si bien se formula en un horizonte de integración mundial fundada en los principios de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Incluso el séptimo objetivo está directamente vinculado al desarrollo sustentable, concepto que puede estar, según una parte importante de los participantes en el debate sobre la relación entre economía y ecología, reñido con el de crecimiento económico.

Hay que notar sin embargo, lo que es particularmente importante, que la introducción de una consideración del desarrollo humano que no acepta ya una definición exclusivamente económica, permite una separación entre la convergencia económica y la convergencia en el desarrollo humano. Esta distinción conceptual, adoptada en los compromisos internacionales, permite comprender situaciones en la que una divergencia de ingresos y consumo se acompañe de una convergencia en el desarrollo humano, medido por el índice de desarrollo humano, y, alternativamente, en situaciones en las que una divergencia en el desarrollo humano coexista con una convergencia de ingresos.

Empero, tanto en las evaluaciones de la marcha en el cumplimiento de los ODM, tanto el informe del BM, como el del PNUD, introducen primero la reducción de la desigualdad en el ingreso nacional como condición necesaria para el crecimiento y, después, al crecimiento como ingrediente indispensable para poder cumplir los ODM y, más en general, como requisito del desarrollo humano. Pareciera que, si bien el BM termina acercándose al PNUD al adoptar el concepto de desarrollo humano, ambas instituciones, finalmente, terminan coincidiendo en hacer depender el desarrollo, tal como se concreta en los ODM, al crecimiento y, lo que merece una consideración por separado, supeditando el crecimiento a políticas para reducir la inequidad de ingresos. ¿Por qué?

Antes de intentar contribuir a una respuesta veamos los balances de ambos informes sobre la marcha de las cosas. El IDH 2005 del PNUD considera que el progreso en la realización de los ODM es deprimente<sup>6</sup>. Después de destacar que el IDH de 1990 vaticinaba al de los años noventa como un decenio del desarrollo, los logros, aunque considerables, estuvieron muy por debajo de los previstos y de los que se hubieran podido lograr, formula la posibilidad de que entre 2005 y 2015 ocurra lo mismo si no modifica el rumbo y se instrumentan las políticas requeridas para cumplir con los ODM. La actual trayectoria, estimada en base a las tendencias, generaría una brecha entre las metas y los resultados. Y si bien a los gobiernos de los PED les cabe una gran responsabilidad en priorizar el desarrollo humano, respetar los derechos humanos, hacerse cargo de las desigualdades y poner fin a la corrupción, el informe enfatiza la responsabilidad de los países desarrollados (PD) en una cooperación internacional fundada en tres pilares: el de la asistencia para el desarrollo, que ha padecido un déficit crónico y ha sido de mala calidad, el del comercio internacional, que no ha podido catalizar el desa-

---

<sup>6</sup> Lo cual, según Martens (2005a), no hace sino reiterar las conclusiones del informe *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los objetivos del milenio*, del Proyecto del Milenio de NU, del informe de Kofi Anan a la AGNU *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, y del informe anual de NU sobre el cumplimiento de los ODM, todos del 2005.

rollo humano porque los PD siguen, mediante políticas comerciales injustas, negándole a las personas y países pobres una justa participación en la prosperidad global, y el de la seguridad para evitar los conflictos armados, que trascienden las fronteras y que son fuente sistemática de violación de derechos humanos e impiden el cumplimiento de los ODM.

Aunque hay consenso respecto al desarrollo, éste no ha generado acciones concretas y las señales de que se emprenderán no son buenas. Junto a algunos avances en esperanza de vida, decremento de la mortalidad infantil, aumento de la escolaridad y decremento de la pobreza extrema, la integración mundial, que reduce rápidamente el espacio económico entre personas y países, aumenta el espacio en el desarrollo humano, incluyendo incluso el aumento de la desigualdad en los ingresos y en las oportunidades de vida.

Entre las metas de los ODM y los resultados esperados en 2015 más alarmantes, en caso de que no se modifiquen las políticas, el informe señala un déficit en la mortalidad infantil de 4.4 millones de muertes evitables y una acumulación de 41 millones en la década, una brecha entre objetivo y resultado en 2015 de 380 millones de personas en situación de pobreza extrema, y el incumplimiento del objetivo de educación primaria universal con 47 millones de niños sin ir a la escuela.

Las políticas requeridas para que los resultados coincidan con las metas, modificando así el perfil de la globalización, se refieren a los tres aspectos de la política de cooperación. En el de la asistencia internacional, propone un programa para que los donantes incrementen progresivamente la ayuda hasta alcanzar 0.7% del INB, hacer sostenible la deuda de los países pobres muy endeudados ampliando la cobertura del programa y garantizando que los reembolsos no afecten la financiación de los ODM, plurianualizar la asistencia y canalizarla a través del presupuesto de los estados receptores, racionalizar la condicionalidad centrándose en la responsabilidad fiduciaria y en la transparencia y disminuyendo el énfasis en las metas macroeconómicas y aumentando el que se le da a la construcción de capacidades institucionales y nacionales y, finalmente, eliminar la ayuda condicionada.

Respecto del comercio internacional propone reducir el apoyo a la agricultura en los PD a no más de 10% del valor de la producción y la inmediata eliminación de los subsidios a las exportaciones, la drástica reducción de las barreras a las exportaciones de los PED a no más de 6% en los aranceles promedio, generar un fondo para reducir los costos de los PED que pierdan trato preferencial, impedir que las normas multilaterales, especialmente las de la OMC, impongan obligaciones incoherentes con las políticas públicas nacionales de desarrollo humano, evitar los acuerdos OMC plus en los tratados comerciales regionales, especialmente en inversión y propiedad intelectual, evitando afectar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y, en fin, volver a centrar las negociaciones sobre servicios en el movimiento temporal de mano de obra.

Sobre los conflictos armados, no negar ayuda a los estados propensos porque no sólo perjudica la seguridad humana en los países en cuestión sino también la seguridad mundial, mayor transparencia y responsabilidad de las empresas transnacionales que operan en los mercados de recursos, las que a veces socavan la responsabilidad de los gobiernos, eliminar el flujo de armas pequeñas, cons-



truir fuerzas de paz regionales y una capacidad internacional coherente con financiamiento suficiente para la asistencia inmediata y la reconstrucción postconflicto.

El IDM del BM del 2006 no se limita, como el último IDH del PNUD, a tratar cuestiones relativas a la cooperación internacional y trata extensamente los que considera problemas nacionales no resueltos que amenazan el cumplimiento de los ODM. Pero también considera los problemas globales y la responsabilidad de los PI. El diagnóstico es similar al del IDH. Las inequidades globales son masivas y reducirlas, si bien depende principalmente del impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de las políticas de los PED, la acción global puede cambiar las condiciones externas que afectan los resultados de las políticas domésticas. Y aunque las recomendaciones en las últimas décadas a los PED han sido para que se incorporen al mundo integrado en que vivimos para disfrutar de las ventajas de participar en la economía global, los mercados globales no son equitativos y las reglas que los gobiernan han afectado desproporcionadamente a los PED porque en las negociaciones para definir las reglas los PED tienen menos participación, por lo que la nivelación de los campos de juego político y económico requieren reglas más equitativas producidas con mayor participación de los PED.

## Los límites al crecimiento

Pero, si tenemos en cuenta la relación entre economía y ecología, nos encontramos, además de los límites que la sociedad se impone acatando sin restringirlos los imperativos del crecimiento y la acumulación, con límites que, aunque elásticos, plantean dificultades para la vigencia de una lógica sistémica orientada por acumulación.

En el reciente informe, publicado en 2006, del Consejo de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (CEEM) constituido en 2000 para tal fin por la AGNU, se afirma que en las últimas décadas los seres humanos han introducido cambios sin precedentes en los ecosistemas para satisfacer la creciente demanda de alimento, agua, fibra y energía, lo que, si bien ha ayudado a mejorar la vida de las personas ha debilitado la capacidad de la naturaleza para brindar otros servicios clave como la purificación del aire y del agua, la protección contra desastres y la provisión de medicinas, lo que amenaza el logro de los ODM. El enfoque del CEEM es el considerar la naturaleza como capital y que las características actuales de los mercados conducen a una actividad predatoria del capital debido a que los servicios de los ecosistemas se perciben como gratuitos e ilimitados y su valor total no es tomado en consideración.

Otros, como Sartori y Mazzoleni (2003), no son tan optimistas. Proponen que la solución, en contra de lo que sostienen los OI, consiste no en una renovación tecnológica mediante el mercado, que les parece improbable, sino una política drástica de reducción de la población en los PED, a la que justifican dada la imposibilidad de los PD a renunciar al crecimiento del bienestar.

## Conclusión

Dejando de lado esta importante controversia sobre los límites al crecimiento, la convergencia de opiniones entre el PNUD y el BM sobre la que queremos llamar la atención es sobre la equidad y su relación con el crecimiento. Los últimos informes de ambas instituciones insisten en la necesidad de reducir las desigualdades, tanto en términos de ingresos y consumo, como en términos del indicador de desarrollo humano. Y si bien reconocen que hay lo que denominan motivos intrínsecos para dicho propósito, terminan haciendo de la reducción de las desigualdades un medio para aumentar el crecimiento. Enfatizando que no se trata de reducir la desigualdad de resultados sino la de oportunidades, el IDM del BM dice que a muchos la desigualdad en las oportunidades de vida causadas por diferencias de nacionalidad, raza, género y grupo social les puede parecer injusta. Pero lo que al BM le interesa fundamentalmente es que puede también provocar un desperdicio de capacidad humana para el desarrollo, entendido como crecimiento. La igualdad de oportunidades para que los individuos puedan seguir la vida que elijan liberados de privaciones extremas es complementaria de la prosperidad a largo plazo.

Las razones de la complementariedad entre equidad y prosperidad el BM las encuentra en que, primero, las fallas de mercado, especialmente en los mercados domésticos de crédito, de seguros, de tierra y de capital humano, impiden que los recursos fluyan a donde los retornos son más altos, por lo que deben eliminarse dichas fallas y allí donde esto no sea posible, o sea muy costoso, deben aplicarse políticas de redistribución que permitan el acceso a servicios, a activos y a influencia política que puedan incrementar la eficiencia económica. Pero, además, altos niveles de desigualdad económica y política tienden a generar instituciones económicas y arreglos sociales que favorecen sistemáticamente, porque se reproducen a sí mismos en el tiempo, a los intereses de los que tienen mayor influencia, lo que es costoso económicamente porque la sociedad pierde la posibilidad de ser eficiente y oportunidades de innovación e inversión. Ambos factores también operan a nivel de la gobernanza global.

Puede, afirma el BM, que la mayor equidad provoque menor eficacia a corto plazo, pero permite mayor eficiencia a largo plazo, lo que debe orientar a los políticos en sus decisiones. Las políticas domésticas de nivelación del terreno de juego nacional enfrentan sin duda graves dificultades, por lo que deben ser acompañadas por políticas que nivelen el terreno de juego global, introduciendo más equidad en la gobernanza global.

El IDM 2006 afirma que *Some may value equity for its own sake, others primarily for its instrumental role in reducing absolute poverty, the World Bank's mission. This report recognizes the intrinsic value of equity but aims primarily to document how a focus on equity matters for long-run development.* Similar perspectiva tiene el IDH del PNUD.

Hay, en consecuencia y volviendo al tema con que inicié esta contribución, en el enfoque tanto del BM como del PNUD, pero también de la CEEM, una interpretación que no funda de manera inde-

pendiente los principios y valores del desarrollo humano como, creo, se hace en la Declaración del Milenio de la AGNU, y que, en cambio, los defiende como medios para realizar el fin de la ganancia en el mercado capitalista, lo que se expresa en la promoción del crecimiento y la acumulación. Si esta interpretación fuera correcta, estamos frente a una definición todavía muy alejada de los principios de una sociedad internacional justa, sin la cual no es posible, en la situación actual, construir sociedades nacionales justas.

## Bibliografía

- Bhalla, Surjit, 2002, *Imagine there is no country: inequality and growth in the era of globalization*, Washington: Institute for International Economics.
- Bourguignon, François and Ch. Morrisson, 2002, 'Inequality among World citizens: 1820-1992', *The American Economic Review* 92, 4 (sep., 2002), pp. 727-744.
- Chen, Shaohua and M. Ravallion, 2000, *How did the world's poorest fare in the 1990s?*, WB PRWP 2409, [www.worldbank.org/research/workingpapers](http://www.worldbank.org/research/workingpapers)
- Chen, Shaohua and M. Ravallion, 2004, *How have the world's poorest fared since the early 1980s?*, [www.worldbank.org/research/workingpapers](http://www.worldbank.org/research/workingpapers)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALC, 2002, *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Estay, Jaime, 2002, "Globalización económica: ¿convergencia o polarización?", en Basave K., Jorge, A. Dabat, C. Morera, M. A. Rivera R. y F. Rodríguez, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México: Instituto de Investigaciones Económicas, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Facultad de Economía, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 161-188.
- Habermas, Jürgen, 1992, *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista.*, Madrid: Taurus.
- Martens, Jens, 2005a, *A compendium of inequality. The Human Development Report 2005*, FES Briefing Paper, October 2005, <http://www.globalpolicy.org/socecon/inequal/2005/10compendium.pdf>
- Martens, Jens, 2005b, *The Development Agenda after the 2005 Millenium+5 Summit*, Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/socecon/un/reform/2005/05summitgpf.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005), *Informe sobre el desarrollo humano. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Barcelona: Mundi-Prensa.
- Sala-i-Martin, Xavier, 2002a, *The disturbing "rise" of global income inequality*, NBER WP 8904, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sala-i-Martin, Xavier, 2002b, *The world distribution of income (estimated from individual country distributions)*, NBER WP 8933, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

L. Federico Manchón C.

- Sala-i-Martin, Xavier, 2005, *The world distribution of income: falling poverty and... convergence period*, <http://www.columbia.edu/~xs23/home.html>
- Sartori, Giovanni y G. Mazzoleni, 2003, *La tierra explota*, México: Taurus.
- The Economist*, 'Global economic inequality. More or less equal?', from *The Economist* print edition Mar 11<sup>th</sup> 2004, <http://www.columbia.edu/~xs23/papers/worldistribution/Economist%20March%202004.htm>
- United Nations Development Program, UNDP, 1999, *Human development report 1999. Globalization with a human face*, Nueva York: Oxford University Press.
- United Nations Development Program, UNDP, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante la encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.
- United Nations, The Board of the Millennium Ecosystem Assessment, 2006, *Living beyond our means. Natural assets and human well-being*.
- World Bank, WB, 2006, *World Development Report 2005. Equity and development*, New York: World Bank and Oxford University Press.



**Tercera sección**  
**Globalización laboral y derechos**  
**de los migrantes**



## **Migración e imperialismo: la fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN**

*Raúl Delgado-Wise\**

A raíz de la implantación de las políticas de corte neoliberal en México y, sobre todo, a raíz de la implantación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de integración económica con los Estados Unidos experimenta cambios de primera magnitud. No sólo se intensifican las relaciones comerciales entre ambos países, sino que se generan transformaciones profundas en el ámbito productivo asociadas a una reestructuración de los procesos de trabajo de carácter binacional, con fuertes repercusiones en el campo laboral. Todo ello en el marco de una nueva estrategia de dominación imperialista comandada por el capital financiero y las grandes corporaciones multinacionales de origen estadounidense.

El propósito central del presente trabajo es incursionar en el análisis de esta problemática, poniendo el acento en el significado e implicaciones del fenómeno migratorio. Nos interesa, ante todo, profundizar en varias dimensiones estratégicas de este último, a la luz de la compleja trama de relaciones que se teje entre una y otra nación.

En el corazón de nuestro argumento subyace la hipótesis de que el modelo de integración económica imperante se fundamenta en el papel nodal asignado a la fuerza de trabajo mexicana —tanto la que labora en el país como allende las fronteras— en el proceso de reestructuración industrial estadounidense. Postulamos al respecto que, en esta peculiar trama, entran en juego, por un lado, lo que se puede caracterizar como transnacionalismo “desde arriba”, expresado en una estrategia que responde a los intereses del gran capital estadounidense, y, por el otro, lo que algunos autores (Smith y Guarnizo, 1999) conciben como transnacionalismo “desde abajo”, encarnado en las prácticas de los migrantes y sus organizaciones vinculadas con sus contrapartes en México. El transnacionalismo desde abajo abre no sólo espacios de resistencia sino que perfila también rutas para repensar y avanzar hacia un desarrollo alternativo. El campo de posibilidades es resultado del interjuego y confrontación de ambas perspectivas.

---

\* Director del Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas.

Partiendo de estas grandes premisas, el trabajo se subdivide en cinco apartados. En el primero se aportan elementos tendientes a develar el verdadero rostro del modelo exportador mexicano en el marco del proceso de integración México-Estados Unidos que toma lugar bajo la égida neoliberal y el andamiaje del TLCAN. Enseguida se presentan algunos datos reveladores de la nueva dinámica migratoria que en dicho contexto se genera. En tercer lugar se aborda la dialéctica particular que se genera entre el crecimiento exportador del país y la migración internacional. En cuarto sitio se analiza el contenido y alcances de la agenda bilateral en materia migratoria, en tanto expresión de la nueva estrategia de dominación impulsada desde el imperialismo estadounidense. Finalmente, se hace una breve referencia a las respuestas y procesos de creación de alternativas emergidas desde la base misma de la comunidad migrante.

## **El modelo exportador mexicano y las dinámicas del proceso de integración**

Desde fines de la década de los setenta los Estados Unidos impulsa en América Latina —de manera compulsiva y en el marco de una estrategia que John Saxe-Fernández (2001a: 171) denomina neomonroísta— una serie de medidas de ajuste y reestructuración de inspiración neoliberal conocidas como el "Consenso de Washington". Estas medidas, puestas en operación por las clases dominantes de cada país en conjunción con las diferentes agencias internacionales que operan al servicio del Estado estadounidense (Valenzuela, 1996; Guillén, 1997; Veltmeyer, 2000), dan paso a un vuelco exportador de las economías que, a su vez, se asocia a formas diferentes de integración.

En este contexto, el modelo mexicano se ha convertido en el más encumbrado por una supuesta aplicación exitosa de las reformas económicas, tanto por su "ritmo" como "secuencia", al situar a México como el principal exportador de América Latina (duplicando las exportaciones brasileñas) y, a decir del programa CAN de evaluación de la competitividad de CEPAL, ubicarlo también como el país que produce los bienes de mayor composición técnica en la región. Tómese en consideración que México despunta no sólo como la primera potencia exportadora de América Latina, sino como la decimotercera en el mundo, con una plataforma de exportación integrada en 90% por productos manufacturados, de los cuales 39.4% son clasificados como "bienes difusores de progreso tecnológico" (CEPAL, 2002; Katz y Cimoli, 2002). En virtud de la ilusión óptica que pudiera generar dicho posicionamiento, resulta crucial esclarecer ¿qué es lo que verdaderamente exporta el país? y ¿quiénes son los principales actores y beneficiarios del "auge" exportador?

Al examinar las exportaciones mexicanas (véase cuadro 1), lo primero que llama la atención es el elevado dinamismo y peso específico alcanzado por las empresas maquiladoras, concebidas como plantas de ensamble asociadas a procesos productivos internacionalizados, con muy escasa integración a la economía nacional. De 1982 a 2004, las ventas al exterior de la industria maquiladora se multiplicaron por 26, para alcanzar en el último año un máximo histórico de 86 951 millones de dólares, que equivalen a una proporción cercana a la mitad del total de las exportaciones manufacturadas.

ras (46%). Aunado a esto, se aprecia también un crecimiento espectacular de la manufactura sin maquila, cuyas exportaciones se incrementaron 21 veces en el mismo lapso. Y algo por demás significativo: en algunos de sus segmentos más dinámicos, como el automotriz, se observan claras tendencias a la maquilización, bajo una lógica de segmentación y deslocalización industrial con un altísimo componente importado (Cypher, 2004; Delgado-Wise, 2004; Fujii, 2000; Carrillo y Ramírez, 1997; Carrillo, Mortimore y Estrada, 1998). Fujii resalta esta característica en los siguientes términos:

...el dinamismo del sector exportador no arrastra al resto de la economía, sino que se filtra al exterior, en primer lugar, a los Estados Unidos. Ejemplos son dos ramas exportadoras muy dinámicas: automóviles e industria electrónica. Ambos sectores se caracterizan por el predominio de empresas trasnacionales, que concentran en el país la fase de ensamble del producto final con componentes en su mayoría importados. En este sentido, parece que el sector industrial tiende a asemejarse a la industria ensambladora de la zona fronteriza con los Estados Unidos (Fujii, 2000: 954-967).

Por otro lado, abonando a esta misma línea de análisis, Cypher sostiene que: "El 'milagro' exportador de México se explica, en buena medida, por las estrategias de globalización creadas en Detroit —la industria automotriz de los Estados Unidos da cuenta aproximadamente de uno de cada cinco dólares de las exportaciones no petroleras mexicanas en 1997" (Cypher, 2001: 12). Más aún, reforzando esta tendencia, la participación de las importaciones temporales en el total de las exportaciones del país fue de casi 80%, entre 1993 y 2001 (Dussel, 2003a: 332).

Cuadro 1

**Importancia de las remesas en la generación de divisas**

(millones de dólares)

Año	Sector de origen				
	Remesas	Turismo	Petróleo	Manufactura	Agropecuario
1991	2 660	4 340	8 166	32 307	2 373
1992	3 070	4 471	8 307	36 169	2 112
1993	3 333	4 564	7 418	42 500	2 504
1994	3 475	4 855	7 445	51 075	2 678
1995	3 673	4 688	8 423	67 383	4 016
1996	4 224	5 287	11 654	81 014	3 592
1997	4 865	5 748	11 323	95 565	3 828
1998	5 627	6 038	7 134	106 550	3 796
1999	5 910	5 869	9 928	122 819	4 144
2000	6 572	5 953	16 383	145 261	4 263
2001	8 895	6 538	12 799	141 346	4 007
2002	9 814	6 695	14 476	142 031	3 866
2003	13 266	7 252	18 654	143 031	4 665
2004	16 612	7 783	23 666	157 747	5 684

Fuente: Banco de México e INEGI.



Otra pieza importante de este peculiar engranaje, es la abrumadora presencia —estimada entre 65 y 75%— del comercio intrafirma con los Estados Unidos (Arroyo, 2003; Durán y Ventura-Días, 2003; Baker, 1995); cuestión que además de contravenir el "libre juego del mercado" pregonado por la ortodoxia económica pone de relieve el carácter subordinado de la economía mexicana a la estrategia competitiva de las empresas estadounidenses. No debe perderse de vista que el concepto de producción compartida inherente al comercio intrafirma no implica utilidades compartidas. Los precios de exportación en este tipo de comercio son fijados artificialmente por las compañías sin declarar "utilidades", lo que posibilita no sólo una transferencia neta de ganancias al exterior, sino que permite incluso subsidiar, con cargo a la economía mexicana, cada empleo generado.

Lo paradójico del caso es que, a pesar de la fuerza con la que la economía mexicana se vuelca hacia las exportaciones —cuyo monto se eleva de 22 a 188 mil millones de dólares, entre 1982 y 2004—, ello no contribuye a mitigar el agudo problema del déficit externo sino que, por el contrario, se traduce en una expansión aún mayor de las importaciones. Resulta particularmente revelador que de 1988 a 1994 las exportaciones manufactureras crecieran a una tasa media anual (5%) menor a la mitad de la registrada por las importaciones de dichos productos (12%) (Rueda, 1998: 110). A tal grado opera esta tendencia que Enrique Dussel se refiere a dicha modalidad de industrialización como "orientada a las importaciones" (Dussel, 1996: 80). Y aunque la dinámica importadora se interrumpe momentáneamente con la crisis de 1995, se reanima de 1998 a 2004 con un déficit promedio de 7.7 mil millones de dólares por año (INEGI, 2005).

Todo lo anterior acota y relativiza los alcances de la nueva dinámica exportadora, dejando claro que se trata de un proceso que, en contraste con lo que supondría el tránsito hacia un patrón secundario-exportador (por ejemplo, especializado en las exportaciones manufactureras que estaba en los sueños más caros de las propuestas estructuralistas cepalinas), no se eslabona con la economía interna y minimiza sus impactos multiplicadores sobre la misma.

Sobra decir que la fragilidad y volatilidad estructural del dinamismo exportador está sujeta a los vaivenes de la economía estadounidense y, ante todo, a los avatares de una ventaja comparativa estática y de corto plazo como es el caso de descansar en fuerza de trabajo barata. Es así que, en fechas recientes, México experimentó una importante caída en el crecimiento de la exportación manufacturera debido a factores como la pérdida de dinamismo de la economía de los Estados Unidos y el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (Huerta, 2004). Aun cuando a partir de los noventa la maquiladora se consolida como el centro del modelo exportador mexicano, en razón del crecimiento observado en términos de ocupación y producción (Fujii, Candaudap y Gaona, 2005), experimenta un cierto retraimiento desde finales de 2000 debido al descenso de la demanda estadounidense y la competencia de países con salarios más bajos que México, como China y Centroamérica, que propiciaron la reubicación de las maquiladoras y el crecimiento relativo de los salarios en las maquiladoras instaladas en México (De la Garza, 2004).

Cuadro 2

**Indicadores de crisis de la maquila**

Indicador	2000	2001	2002	2003
Personal total ocupado	1 291 232	1 198 942	1 071 209	1 062 105
Número de establecimientos	3 598	3 630	3 003	2 860
Tasa de crecimiento del volumen físico de producción	13.8	-9.7	-9.1	-1.0
Tasa de crecimiento de productividad	0.9	-2.8	1.7	-0.1
Exportaciones (millones de dólares)	79 467	76 881	78 098	77 476
Inversión extranjera en maquiladoras (millones de dólares)	2 983	2 172.2	2 043.5	1 961.1

Fuente: De la Garza (2004).

Para entender el proceso de integración de México a los Estados Unidos es necesario develar aquello que en realidad exporta el país y desmitificar la idea de que México posee un boyante sector manufacturero exportador, pues como quedó dicho está articulado en realidad por el comercio intra-firma, preponderantemente del sector maquilador. Ello implica que la sustancia de lo que exporta el país sea, en el fondo, fuerza de trabajo sin que ésta salga del país (Tello, 1996). De aquí que tras el velo del supuesto avance del crecimiento exportador manufacturero,<sup>1</sup> se encubra el achicamiento de una parte de la economía mexicana, a la que se le reduce y compele a fungir como reserva laboral para el capital foráneo, principalmente estadounidense.

El tipo de especialización que tiene lugar en el marco de esta modalidad de integración guarda una clara relación con la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia los Estados Unidos —vía migración laboral—, imprimiendo un sello característico a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro caso implica una pérdida inapreciable para el país. La maquila implica la transferencia neta de ganancias al exterior,<sup>2</sup> en tanto que la migración entraña no sólo una transferencia de los costos de reproducción y calificación de la fuerza laboral implicada, sino que, de

<sup>1</sup> Cabe precisar que, además de fuerza de trabajo (que constituye la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial de 36 mil millones de dólares en 2004), México exporta recursos naturales (principalmente petróleo crudo) y activos (provenientes, sobre todo, de la privatización de empresas públicas). Hacia esto último se ha dirigido el grueso de la IED, poniendo de relieve no sólo el carácter no productivo de este tipo de inversión, sino su denodada contribución a los procesos de concentración y centralización de capital de las grandes empresas transnacionales.

<sup>2</sup> Más aún, el impacto multiplicador de la derrama salarial tiende a ser muy exiguo debido a que el grueso de la maquila opera en la franja fronteriza y mucho del consumo familiar se realiza en los Estados Unidos, al mismo tiempo en que los grandes almacenes estadounidenses captan una buena tajada del consumo que se realiza en México mediante el uso de las remesas que los migrantes envían a sus familiares.

manera todavía más importante, priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital.<sup>3</sup>

### La escalada del fenómeno migratorio

Aun cuando la migración laboral México-Estados Unidos es un fenómeno que cuenta con una larga historia, en su fase actual se caracteriza por exhibir un dinamismo sin precedentes incrementado con la puesta en vigencia del TLCAN. Basta señalar, en este sentido, que en los últimos 34 años (1970-2004) la población nacida en México residente en los Estados Unidos se multiplicó 13 veces (Conapo, 2004). Tal dinámica conlleva también transformaciones cualitativas de primer orden en la geografía migratoria (diversificación de las regiones de origen y destino así como una mayor *presencia* de las zonas urbanas), el espectro ocupacional de los trabajadores transfronterizos (nuevos ámbitos de inserción en el mercado laboral estadounidense), los patrones migratorios (edad, sexo, escolaridad, posición en el hogar, tiempo de estancia, estatus legal, etc.) y las remesas (monto, mecanismos de envío-recepción, usos e impactos).

Para dar una idea de la magnitud alcanzada por el fenómeno, las siguientes cifras resultan más que elocuentes:

- Estados Unidos es el país con los niveles más elevados de inmigración en el mundo (absorbe 20%). En el contexto de los Estados Unidos, el contingente de inmigrantes mexicanos constituye el núcleo mayoritario (27.6%) (Conapo, 2004).
- La población de origen mexicano que reside en los Estados Unidos se estimó, para 2004, en 26.6 millones de personas, entre emigrantes —documentados o no— nacidos en México (10 millones) y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. No hay otra diáspora en el mundo de tal magnitud (Conapo, 2004).
- En 2004 se calculó un promedio anual de 400 mil mexicanos que abandonaron el país para establecer su residencia en los Estados Unidos. Esta cifra, de acuerdo con estimaciones de la ONU para el periodo 2000-2005, sitúa a México como principal emisor de emigrantes del mundo, seguido por China (390 mil) e India (280 mil) (ONU, 2004).

---

<sup>3</sup> Quizás lo que mejor sintetiza el carácter extremadamente restringido que bajo las circunstancias descritas adquiere el proceso de acumulación de capital en México, sea la despiadada transferencia de excedentes que lo acompaña. Se estima (Saxe-Fernández y Núñez, 2001) que el monto total de excedentes transferido —principalmente hacia los Estados Unidos— en las dos últimas décadas asciende a 457 billones de dólares (a precios constantes de 1990). La contundencia de esta cifra cobra su verdadera dimensión si se considera que América Latina figura como la primera región tributaria del mundo subdesarrollado y que, en el contexto latinoamericano, México se sitúa a la cabeza.

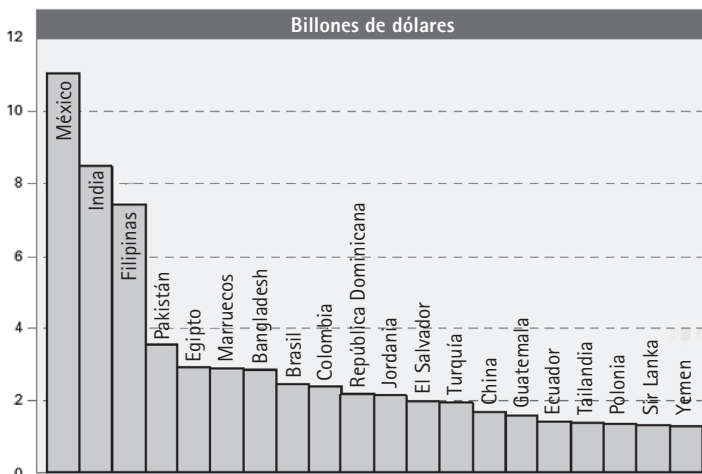
- En 2004, el monto de remesas recibido por México ascendió a 16.6 mil millones de dólares (Banco de México, 2005). Al igual que en los rubros anteriores, el país se ubica en el primer sitio mundial, superando en 27% el monto de remesas recibidas por India y 36% por arriba de Filipinas (ONU, 2004).

A la par del crecimiento cuantitativo del fenómeno, que ubica a México en el primer plano de la migración internacional mundial, se aprecian significativas transformaciones cualitativas:

- Prácticamente todo el territorio mexicano registra incidencia migratoria internacional, puesto que 96.2% de los municipios experimenta algún tipo de relación con esta última (Conapo, 2004). En paralelo, la población residente en los Estados Unidos de origen mexicano —no obstante continuar concentrada en un puñado de estados— se ha expandido en los últimos años hacia la mayoría del territorio de ese país. Cabe apuntar que está aconteciendo una expansión de los circuitos migratorios hacia el este y centro-norte de los Estados Unidos, donde se ubican algunos de los centros más dinámicos de la reestructuración industrial.
- En términos de escolaridad, 38.9% de la población de 15 años y más, nacida en México y que reside en los Estados Unidos, cuenta con un nivel educativo superior al bachillerato. Este dato se eleva a 52.4%, al considerar todo el espectro de la población de origen

Gráfica 1

### Veinte de los más grandes en vías de desarrollo receptores de remesas



Fuente: ONU (2004).

mexicano establecida en aquel país (Conapo, 2004). En contraste, la media para México es de 27.8%, lo que significa que —en términos generales y contra lo que comúnmente se supone— se está yendo más fuerza de trabajo calificada de la que tiende a quedarse en el país; es decir, hay una clara tendencia selectiva, consustancial a la racionalidad subyacente en las migraciones internacionales. Vale la pena acotar, sin embargo, que comparado con otros grupos de inmigrantes, el contingente mexicano es el de menor escolaridad en los Estados Unidos. Esta circunstancia no atenúa este problema sino que evidencia el grave rezago educativo que persiste en el país y que se acentúa con la implantación de las políticas neoliberales (OCDE, 2005).

- Un tipo de desplazamiento poco visible, y que se sale de los estereotipos de la migración laboral, es el correspondiente a los mexicanos residentes en los Estados Unidos que cuentan con un nivel de escolaridad equivalente a licenciatura o posgrado. En este caso, el monto asciende a poco más de 385 mil personas nacidas en México y 1.4 millones de origen mexicano. Con posgrado son 86 mil y 327 mil, respectivamente (Conapo, 2004). En tanto que en México los miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que aglutinan a la masa crítica con el grado de doctor, suman poco más de 10 mil. Esto nos lleva a suponer que la fuga de cerebros es ya un problema relevante. Así, pues, en México hay una demanda muy limitada de fuerza de trabajo calificada y un requerimiento prácticamente nulo de conocimiento científico-tecnológico bajo el modelo maquilizador imperante, con el agravante de una notoria sangría de recursos humanos altamente calificados.
- La comparación sobre la ocupación industrial de trabajadores mexicanos en ambos países es interesante. En los Estados Unidos, 36.2% de los migrantes labora en el sector secundario (i.e. industrial), mientras que en México sólo lo hace 27.8%. Esta situación contrasta con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola, y nos muestra un cambio fundamental en el mercado laboral transfronterizo. Sólo 13.3% de los migrantes labora en el sector primario. En relación con este punto, cabe destacar que los mexicanos representan el grupo de inmigrantes con mayor participación en el sector industrial y más bajo salario promedio (Conapo, 2004), lo cual refuerza nuestra hipótesis sobre el papel de la fuerza de trabajo mexicana en el proceso de reestructuración industrial en los Estados Unidos.

A la par de estas características, se aprecia asimismo un significativo incremento en el flujo de remesas enviadas a México, las cuales se quintuplicaron en el curso de la última década para alcanzar en 2004 un máximo histórico de 16 612 millones de dólares (véase cuadro 2). Ello no sólo consolida la posición de México como principal receptor de remesas o "migradólares" en el mundo junto con la India, sino que sitúa a la exportación de fuerza de trabajo como la tercera fuente de divisas del país, con una contribución a la balanza de pagos que supera la correspondiente al turismo y a las exportaciones agropecuarias.

Cuadro 3

**Aportación de las remesas al saldo comercial neto**  
(millones de dólares)

Año	Agropecuario	Petróleo y gas	Manufactura	Turismo	Remesas
1991	242	7 030	-14 660	1905	2 660
1992	-746	6 896	-22 066	1788	3 070
1993	-129	6 054	-19 068	1948	3 333
1994	-693	6 265	-23 350	2305	3 475
1995	1 373	7 507	-117	3028	3 673
1996	-1 079	1 0469	-124	3327	4 224
1997	-345	9 227	-6 023	3710	4 865
1998	-976	5 406	-9 881	3760	5 627
1999	-554	8 954	-10 363	3768	5 910
2000	-582	11 337	-18 638	3990	6 572
2001	-1 229	7 764	-17 293	3771	8 895
2002	-1 509	8 153	-13 845	3947	9 814
2003	-1 067	14 406	-14 406	4416	13 266
2004	-426	17 022	-20 149	3794	16 612

Fuente: Banco de México (turismo y remesas) e INEGI.

La trascendencia de las remesas como factor compensatorio del desequilibrio externo se vuelve aún más evidente si se analiza la contribución neta de cada sector a la generación de divisas. En este caso, las remesas representan la segunda fuente de ingresos netos, después del petróleo. Incluso, a raíz de la caída en los precios internacionales del petróleo en 1998, 2001 y 2002 tales ingresos llegaron a colocarse en el primer sitio.

Que las remesas hayan logrado escalar a esta posición, erigiéndose en la fuente de divisas que registra el crecimiento más consistente a lo largo de la década de los noventa, no sólo las hace más visibles y apetecibles para el capital financiero internacional, sino que pone en claros aprietos a los apologistas del "milagro" exportador mexicano: ¿cómo encubrir ahora, ante la contundencia de estas evidencias, la naturaleza subdesarrollada de la economía o el carácter profundamente asimétrico de las relaciones de intercambio que se tejen con el capitalismo estadounidense?

Al trasladarnos al plano social, la importancia estratégica de la migración no sólo se ratifica, sino que se redimensiona, ya que, como bien lo destaca Rodolfo Corona, "...el fenómeno migratorio y las remesas constituyen aspectos generalizados en la vida del país, pues involucran a uno de cada cinco hogares mexicanos" (Corona, 2001: 38). Dicha situación se acentúa en las zonas rurales de nueve entidades del centro-occidente, donde la proporción asciende a uno de cada dos hogares.

## Dialéctica entre crecimiento exportador y migración internacional

Otra dimensión para la desmitificación del "milagro" exportador mexicano la constituye la dialéctica particular que se teje entre el sector eufemísticamente exitoso y el resto de la economía. Esta dialéctica cuestiona dos conceptos clásicos que intentan dar cuenta de la inserción subdesarrollada de las economías en la teoría latinoamericana clásica del desarrollo económico. No aplica el concepto de "dualismo estructural" de corte funcionalista (Germani, 1974) como tampoco el famoso concepto de "enclave" (Cardoso y Faletto, 1974) que ha sido desempolvado para dar cuenta de la integración económica de México-Estados Unidos (Calva, 1997: 71-101). Lejos de lo que estos conceptos suponen, no existe desvinculación entre el sector exitoso y el resto de la economía ni son ambos susceptibles de analizarse por separado. Por el contrario, los auges relativos del sector exportador se basan en la pauperización del resto de los sectores.

El impulso exportador de la economía mexicana demanda ciertas condiciones macroeconómicas que se alcanzan a partir del estrujamiento de la acumulación interna, en particular, con el achicamiento de los gastos de inversión pública, el abandono del Estado de las actividades estrictamente productivas, ventas de empresas públicas y control del déficit fiscal, tasas de intereses atractivas para el capital foráneo que, como contrapartida, deprimen la actividad doméstica de la economía. En este sentido, se profundizan las desigualdades sociales y se genera una masa cada vez mayor de trabajadores que no encuentra acomodo en el mercado laboral formal del país, por lo cual una tercera parte de la población económicamente activa se ubica en el llamado "sector informal". Resulta éste el caldo de cultivo que nutre al vigoroso proceso migratorio transfronterizo que se registra en la actualidad.

La dinámica contradictoria que en este contexto se genera entre migración y crecimiento económico puede sintetizarse como sigue:

Primero, la migración internacional trae aparejada ciertos elementos "positivos" para la economía mexicana. Por un lado, la importancia que revisten las remesas de los migrantes como fuente de divisas para el país. Esto se redimensiona con la caída de las otras fuentes de financiamiento externo (deuda e inversión extranjera directa) y la pérdida de dinamismo de las exportaciones de la industria maquiladora, al grado de convertir a las remesas en un soporte fundamental del frágil equilibrio macroeconómico que caracteriza al modelo neoliberal en la actualidad.<sup>4</sup> Por otro lado, en lo que a la estabilidad social se refiere, las presiones sobre el mercado laboral disminuyen y el conflicto social se

---

<sup>4</sup> La recesión de la economía de los Estados Unidos y la irrupción reciente de China como una opción distinguida de inversión (ya no sólo como plataforma de exportación sino como potencial mercado *per se*) para los capitales estadounidenses, comenzó a corroer la economía de exportación mexicana. En particular, tuvo efectos lapidarios para el empleo maquilador en México (cae sistemáticamente a partir del 2001, según INEGI), y seguramente, lo tendrá en el semimaquilador (donde incluso situamos a la industria de autopartes y automóviles) dejando en incómoda posición a los apologistas del modelo de integración de América del Norte.

aminora, posibilitando que la migración opere como una suerte de válvula de escape (y seguridad) ante la disminuida capacidad estructural de la economía para expandir el empleo. A este respecto, las remesas (familiares y en particular, las colectivas) contribuyen a sufragar los gastos sociales y la infraestructura mínima donde otrora operaba la inversión pública o bien para completar los gastos de subsistencia de numerosos hogares mexicanos (García Zamora, 2003). En este sentido, tienden a morigerar el conflicto distributivo entre el Estado y los grupos más vulnerables del espectro social, mejorando hasta cierto punto los índices de pobreza y marginación en las zonas en las que la intensidad migratoria es mayor. Todo esto se expresa en una gran paradoja: la migración opera, sin proponérselo y sin que sea parte de la agenda de los migrantes, como un soporte crucial del engranaje neoliberal, confiriéndole un cierto cariz de "estabilidad" y, paradójicamente, un "rostro humano".

Segundo, por encima de lo anterior, la migración implica, en sí misma, una pérdida de recursos valiosos para la economía en tanto exportación de riqueza potencial. A su vez, la exportación de fuerza de trabajo entraña una transferencia al país receptor de los costos de reproducción y calificación de este recurso que sufragaron todos los mexicanos.

Tercero, a diferencia de la fuerza laboral que se exporta indirectamente (vía maquila), la que emigra y se establece en los Estados Unidos consume en ese país una parte muy significativa de sus ingresos salariales, con la consecuente transferencia de su impacto multiplicador a la economía estadounidense. Tómese en consideración que los residentes mexicanos aportaron en 2003 a la economía de los Estados Unidos, en calidad de consumidores, 395 mil millones de dólares (Conapo, 2004). Esta cantidad contrasta significativamente con las remesas enviadas al país, las cuales, por más impresionantes que parezcan, alcanzaron en el mismo año un monto de 13.4 mil millones.

Cuarto, desde un punto de vista fiscal, los migrantes mexicanos aportan más a la economía estadounidense de lo que reciben en prestaciones y servicios públicos (Anderson, 2005). De esta manera coadyuvan a la seguridad social de los trabajadores nativos.<sup>5</sup>

Quinto, aunque es difícil medir el impacto preciso, la presión ejercida por los migrantes sobre el mercado laboral incide adversamente en el nivel salarial de la economía estadounidense, sobre todo en los campos o segmentos del mercado laboral en los que se desempeñan. Al respecto, un estudio reciente pone de relieve que la brecha entre el ingreso promedio que reciben los migrantes mexicanos y el salario mínimo federal de los Estados Unidos ha tendido a reducirse en el curso de los últimos 25 años. Medido a precios constantes de 2000, se redujo 38% en el mismo lapso al caer de 11.7 a 7.2 dólares por hora (Papail, 2001). Lo paradójico del caso es que esta situación se genera a la par de los cambios en el perfil laboral de los migrantes arriba descritos, es decir, con mayor educación y presencia en el sector manufacturero. Y si bien es clara la contribución que por esta vía los migrantes

---

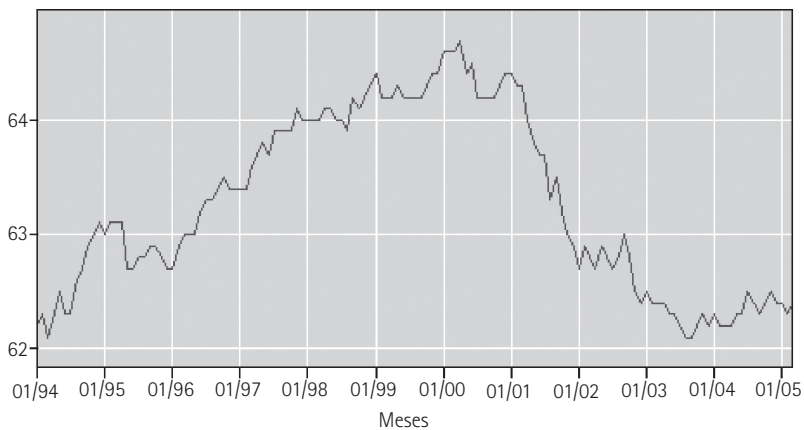
<sup>5</sup> Cabe acotar que la población nacida en México que reside en los Estados Unidos, no obstante que aporta las cuotas de seguridad social que le corresponden, acusa los índices más bajos de cobertura en salud (46.4%) entre la población inmigrante, frente a 63.3% del resto de los latinoamericanos y caribeños (Conapo, 2004).



mexicanos prestan al abaratamiento de los costos de producción de la economía de los Estados Unidos, lo cierto es que este impacto se produce esencialmente en ciertos segmentos del mercado laboral y no afecta al grueso de la clase obrera estadounidense. Tan es así, que no existe correlación alguna entre el desbordante crecimiento que acusa la migración mexicana y la tasa de desempleo en los Estados Unidos (véase gráfica 2), lo que sugiere que la fuerza de trabajo migrante ha contribuido, más bien, a satisfacer la demanda en determinados segmentos del mercado laboral estadounidense.<sup>6</sup>

Finalmente, en contraste con los invaluable servicios que la migración y la forma actual de integración prestan a la economía de los Estados Unidos, y en contraste también con el papel que la migración viene desempeñando como factor clave de la "estabilidad" macroeconómica y social del país, hay un nuevo curso tendencial de la migración que cuestiona todo el entramado que sustenta la modalidad actual de la integración y que pone en tela de juicio su viabilidad a mediano y largo plazos: la creciente tendencia al desdoblamiento. En el último quinquenio de la década de los noventa, 755 de los 2 435 municipios del país (31%) registraron una tasa negativa de crecimiento. Asociada a esta tendencia, se vislumbra un abandono de actividades productivas, junto con la disminución de remesas por familia, que a la postre puede derivar en una reducción sensible de los envíos. Lo trascendente de este nuevo escenario es que trastoca las bases que sustentan la "fábrica de la migración" y su funcionalidad socioeconómica.

Gráfica 2  
**Tasa de desempleo en Estados Unidos 1994-2004**



Fuente: Estados Unidos.

<sup>6</sup> Paral (2002) aporta datos fuertes por categorías de empleo sobre los requerimientos de trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos y su importante contribución a la economía de ese país.

Queda evidenciada así la dialéctica perversa que se genera entre la dinámica exportadora mexicana y la migración internacional. Mientras que a México le compete la reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que exporta directa e indirectamente, los Estados Unidos usufructúa estas ventajas para reestructurar su inserción industrial y disminuir sus costos respectivos. Este proceso se sustenta en los diferenciales salariales y las fuertes transferencias de recursos que lo acompañan, presentándose como una dinámica que difícilmente puede continuar ante el desbordante crecimiento de la migración México-Estados Unidos y la aparición del fenómeno del despoblamiento. En esta línea apuntan también las limitaciones de competitividad inherentes a la estrategia cortoplacista que implica fundar el proceso de reestructuración en fuerza de trabajo barata.

## Las vicisitudes de la Agenda Binacional

Tanto México como los Estados Unidos no reconocen y, por lo tanto, tampoco actúan en la perspectiva de una agenda internacional sobre migración a la altura de una realidad existente e imposible de ignorar, por su importancia para la economía de ambos países.

Bajo estrechos cálculos de costo-beneficio —con el claro propósito de evitar una confrontación con los Estados Unidos, sobre todo en relación con la migración indocumentada—, el gobierno mexicano optó por seguir, entre 1974 y hasta hace relativamente poco tiempo, una estrategia *sui generis* que García y Griego denomina "la política de la no política" y que consistió en no tener, al menos explícitamente, una política en materia migratoria (García y Griego, 1988).

La negociación y suscripción del TLCAN se convierte en un referente fundamental para el curso posterior de la relación bilateral y, en particular, de la migración internacional. Sin embargo, que el gobierno mexicano haya aceptado excluir el tema migratorio de la agenda de negociaciones y adherir acriticamente al principio de libre flujo de capitales y mercancías, ratifica su falta de compromiso con la población migrante y la franca subordinación a los intereses de los Estados Unidos.

De aquí que los Estados Unidos haya llevado una *política del terror* en su franja fronteriza con México, donde sobresalen operativos desplegados por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (SIN) para contener, a cualquier costo, el creciente flujo de migrantes laborales de México. Ello llevó a la multiplicación de las muertes de mexicanos en la frontera norte, mismas que ascendieron, entre 1998 y 2000 a un total de 1 236; lo que evidencia el recurso a "...la muerte como elemento disuasivo de la migración" (Villaseñor y Morena, 2002).

Lo anterior, pone en tela de juicio la política exterior de los Estados Unidos con su segundo socio comercial que no resulta precisamente una política civilizada de "buena vecindad".<sup>7</sup> El espíritu xenófobo de la frustrada "Proposición 187" del gobernador de California, Pete Wilson, se materializó el 30

---

<sup>7</sup> Un claro indicador de la fuerza con la que se lleva a cabo la política anti-inmigrante es el cada vez más fuerte —por no decir exorbitante— presupuesto asignado al SIN, que en 1999 ascendió a 4 188 millones de dólares.

de septiembre de 1996 con la llamada Ley para Reformar la Migración Legal y la Responsabilidad de los Inmigrantes. Lo trascendente de esta ley (aún vigente) es que institucionaliza la *criminalización de la migración laboral*, a través de una serie de normas arbitrarias de procedimiento que quebrantan los derechos humanos y laborales de los trabajadores transfronterizos (Mohar, 2001: 47-55).

El gobierno mexicano respondió a tales retos con la promulgación de ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana (Martínez, 1999). Se trata, en esencia, de una medida orientada a que mexicanos radicados en los Estados Unidos pudieran defender mejor sus derechos, al permitirles acceder a la nacionalidad estadounidense sin que perdieran la propia. No deja de ser sin embargo —y éste ha sido un punto de incesante disputa— una ley que no otorga las garantías suficientes para el ejercicio pleno de la ciudadanía mexicana, en particular el derecho a votar y ser votados.

Es a fines del 2000 —con la llegada de Fox al gobierno— que se produce una revaloración del tema migratorio ante su desbordante crecimiento y la incapacidad de los Estados Unidos para contenerlo (o regularlo) de manera unilateral y bajo estrictas medidas de corte policiaco o militar, como las contempladas por la ley de 1996 (Mohar, 2001: 54). Así nace una agenda bilateral que tendría cinco grandes temas —a saber: regularización de la situación migratoria de connacionales, programa de trabajadores temporales, ampliación del número de visas, fortalecimiento de la seguridad en la frontera, e impulso a programas de desarrollo en las zonas de alta migración— y que sería histórica a pesar de su corta vida ya que fenecería tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Aunque dicha agenda podría ser vista de forma optimista, en la medida que "...por primera vez en la historia, los Estados Unidos ha aceptado negociar con otra nación, en este caso México, el tema de la migración de manera integral" (Presidencia de la República, 2001; Castañeda, 2001), es *estructuralmente limitada* y no ataca las causas de fondo de la migración internacional. Por el contrario, apunta —como el propio gobierno mexicano lo pregona— a "transitar hacia un régimen de flujos ordenados" o regulados, rescatando las presiones de los organismos multilaterales y plasmando los temores de los países desarrollados.

A continuación describimos los "avances" logrados en los temas de esta agenda en el breve interregno en que estuvo vigente.

Primero, *la regularización de la situación migratoria* de entre 5 y 7 millones de mexicanos que cargan con el estigma de "ilegales" y que contaban con la posibilidad de una "amnistía" (término inherente al discurso que criminaliza la migración laboral) prácticamente fue descartada por el gobierno de los Estados Unidos, para reemplazarla por un programa más modesto de "ajuste adquirido" que alcanzaría a 300 mil mexicanos según comunicado del SIN de febrero 2002) (Miller y Seymour, 2002).

Segundo, el tema de *los trabajadores temporales* ha despertado gran interés entre las autoridades y legisladores de los Estados Unidos. Apunta a la instauración de un programa que posibilite a un determinado número de mexicanos trabajar legalmente en ese país con un salario mínimo garantizado y acceso a algunos fondos de salud. La condición para acceder a dicho programa sería que

regresen a México tras un año de estancia y que el número de trabajadores registrados se ajuste anualmente en respuesta a las condiciones económicas estadounidenses, particularmente la tasa de desempleo (Roldán, 2001: 85). Este programa, bautizado como de "trabajadores huéspedes" expresa con nitidez uno de los ejes fundamentales de la postura de Washington. Bajo la oferta de sacar de la "sombra de la ilegalidad" a millones de migrantes laborales mexicanos y "concederles" derechos laborales mínimos, el programa se propone "fortalecer la economía de los Estados Unidos y estimular [mediante las remesas enviadas a nuestro país y las habilidades adquiridas por los trabajadores 'huéspedes' a través del programa] el largamente postergado desarrollo económico de México".<sup>8</sup> Cabe destacar que esta propuesta es parcialmente rescatada por George W. Bush en su boceto de iniciativa del 2 de enero 2004 para reactivar las negociaciones con el gobierno mexicano en materia migratoria.

Tercero, *la cuota de visas disponibles para mexicanos*, como reza la página web de la embajada de los Estados Unidos en México y en la información del SIN por países, ni siquiera está actualizada más allá de 1999. El único dato disponible es que en el programa de visas H-2a —correspondiente a trabajadores agrícolas temporales—, la participación de mexicanos disminuyó respecto de otras nacionalidades, entre 1995 y 2000.

Cuarto, *la seguridad fronteriza* es el tema que más atención recibió de parte de ambos gobiernos y sobre el que se dieron los mayores "acercamientos". El Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, suscrito el 22 de junio de 2001, incluye "...prohibir el paso de personas hasta 3 kilómetros al sur de la frontera; y efectuar operativos de 'disuasión' de la migración entre la Patrulla Fronteriza y los Grupos Beta, e intercambiar información entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para combatir a bandas de polleros" (Sandoval, 2001: 252). Los operativos coordinados a través de los cuales cuerpos policiales de México son puestos al servicio de la seguridad de los Estados Unidos, asignándoles tareas de combate a la migración indocumentada, bajo el supuesto compromiso de proteger los derechos humanos de conacionales cuestiona fuertemente el lugar de los intereses nacionales en la Agenda Bilateral. Las 377 muertes de migrantes mexicanos ocurridas en 2001, el aumento del presupuesto del SIN en 29% (anunciado por el presidente Bush el 29 de enero de 2002) y la decisión de incrementar en casi 800% el número de elementos de la guardia nacional apostados en la franja fronteriza (notificada por la Casa Blanca el 6 de febrero de 2002), son señales inequívocas de que los derechos humanos no figuran entre las prioridades de Washington. Por su parte, la tibia reacción de las autoridades mexicanas

---

<sup>8</sup> En sintonía con esta concepción se llevó a cabo una experiencia "piloto" en el estado de Zacatecas, con la participación de las empresas estadounidenses LEH Packing Company, ACME Brick, Kanes, San Angelo y Marcus Drake (García Zamora y Moctezuma, 2001). Y aunque todo indica que el programa cuenta con la bendición del presidente Fox, la "Conferencia Unida de Mexicanos en el Exterior", que aglutina a una veintena de organizaciones políticas de migrantes, manifestó su abierto "rechazo al Programa de Trabajadores Huéspedes o Temporales" y expresó su inconformidad por la exclusión de representantes de la comunidad migrante en las negociaciones (*El Universal*, 5/01/02).

frente a la violencia desencadenados por el gobierno de los Estados Unidos, revela que tampoco para la administración del presidente Fox los derechos humanos son una prioridad. Y peor aún: a cambio de ciertas prebendas en relación con la migración laboral mexicana —que hasta ahora han sido promesas— el gobierno de México ha aceptado desempeñar el papel de "centinela" de los Estados Unidos en su frontera sur, mediante el impulso del Plan Sur.<sup>9</sup>

Quinto, los "avances" del *desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria* son prácticamente nulos. Hasta ahora no hay visos de una iniciativa de esta naturaleza que involucre a los gobiernos de ambos países. Lo único que existe son programas promovidos unilateralmente por gobiernos estatales y la comunidad migrante organizada como el "Tres por Uno" de Zacatecas y "Mi Comunidad" de Guanajuato y más recientemente bajo el impulso de la administración Fox: "Adopta una Comunidad". En el caso de los primeros dos programas, se busca encauzar fondos colectivos de los migrantes hacia el financiamiento de obras sociales (Torres, 1998). Lo singular del último programa —dirigido a cinco entidades de la República— es que está concebido como una estrategia de combate a la pobreza, sin embargo, este enfoque parte de una percepción equivocada de la relación entre marginación y migración internacional (Santibáñez, 2002). Aun reconociendo las severas restricciones estructurales impuestas por el contexto neoliberal (Veltmeyer y O'Malley, 2001), ninguno de estos programas se plantea la posibilidad de aprovechar el potencial de las remesas —así como otros recursos a disposición de la comunidad migrante— para contribuir al desarrollo local y regional (Delgado-Wise y Rodríguez, 2001: 747-764).

En síntesis, queda claro que el saldo de la negociación bilateral en materia migratoria resulta favorable única y exclusivamente a los intereses estratégicos geopolíticos (seguridad hemisférica) y económicos (aprovechamiento de las ventajas que ofrece el país en términos de fuerza de trabajo barata y recursos naturales) de los Estados Unidos. Se presenta la agenda como un juego de suma cero, donde lo que uno gana el otro lo pierde. Y en este proceso asimétrico de negociación, que nada tiene que ver con el principio de "responsabilidad compartida", el rostro digno que por largo tiempo caracterizó a la política exterior enarbolada por el gobierno mexicano acabó siendo desfigurado y reemplazado por el de la subordinación abierta.

## **La comunidad migrante frente a los desafíos del globalismo neoliberal**

Para concluir nuestro análisis, es oportuno traer a colación —como lo subraya James— que:

---

<sup>9</sup> Sobre este plan, que inició el 1 de julio de 2001, cabe consignar que fue diseñado para "...reducir la porosidad de las líneas divisorias entre nuestro país y Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policiaca y militar... en el marco del compromiso adquirido ante Washington por la administración de Fox en el sentido de reducir el flujo de inmigrantes indocumentados que llegan a la frontera común" (Sandoval, 2001: 252).

La imagen que tienen algunos intelectuales de que existe la necesidad de crear una alternativa es, por supuesto, una expresión de su ignorancia de las alternativas existentes en el proceso de creación y/o su aceptación inconsciente de lo que argumenta la globalización: que no existen alternativas. En vez de repetir clichés desgastados por el tiempo sobre la "necesidad de alternativas", es más apropiado relacionarse ahora con las alternativas en el proceso de elaboración que llevan a cabo los movimientos en lucha.

Las alternativas están ahí para que se les dé mayor sustancia, coherencia y proyección en el Estado-nación o incluso más allá (Petras, 2001: 85).

Desde esta perspectiva, lo primero que cabe advertir es que la comunidad migrante se parece hoy cada vez menos, en su fisonomía, a una población aislada, dispersa y desorganizada. Como subproducto contradictorio de la evolución histórica y maduración de las redes sociales migratorias, se ha producido un tránsito —cada vez más perceptible y significativo— del migrante individual hacia lo que Miguel Moctezuma (2001) concibe como un agente colectivo binacional y transterritorial. Dicho proceso se materializa en la conformación de una amplia constelación de clubes (que suman más de 500 en la actualidad), de asociaciones de éstos, de federaciones por entidades en varios estados de los Estados Unidos y de múltiples alianzas y coaliciones de organizaciones de diversas entidades que tienen un horizonte nacional y binacional. La comunidad migrante avanza hacia esquemas organizativos superiores, caracterizados, entre otras cosas, por: *a*) disponer de una organización formal relativamente permanente; *b*) fortalecer, a partir de ella, los lazos de identidad cultural, pertenencia y solidaridad con sus lugares de origen; *c*) abrir perspectivas de interlocución ante diferentes instancias públicas y privadas, tanto de México como de los Estados Unidos, y *d*) contar con un no despreciable potencial financiero —a través de fondos colectivos que superan las limitaciones y rigideces propias de las remesas individuales o familiares— para destinarlo a obras sociales y, eventualmente, a proyectos de desarrollo local y regional.

Una de las demandas que ha suscitado mayor interés en las comunidades de migrantes es la de poder ejercer plenamente los derechos ciudadanos de los mexicanos en el extranjero. En esta demanda —que es una consecuencia inmediata de la reforma constitucional de 1998 sobre la "no pérdida de la nacionalidad"— se sintetizan tres reivindicaciones que apuntan en dirección opuesta a la ideología y práctica propias del globalismo neoliberal: *a*) fortalecimiento de la identidad nacional, a contracorriente de la tendencia desintegradora y desarticuladora inherente al globalismo; *b*) impulso colectivo al desarrollo local y regional, en contraposición al impacto destructivo del mercado interno y las bases productivas nacionales propio de la reestructuración neoliberal, y *c*) democracia desde abajo, atacando la separación entre clase política y sociedad civil exacerbada por la "democracia" neoliberal (Petras y Veltmeyer, 2001: cap. 6).

En otro plano, las demandas de la comunidad migrante en los Estados Unidos apuntan hacia la regularización del estatus legal, los derechos ciudadanos plenos y la conformación de una sociedad multicultural, en contraste con la exclusión política, la marginación socioeconómica y la formación

permanente de minorías étnicas (ghettos). Y podemos apuntar aquí también la demanda de apertura de fronteras, dirigida hacia uno de los puntos neurálgicos de la estrategia de dominación imperialista que impera en el marco actual de las relaciones México-Estados Unidos (Wihntol de Wenden, 1999).

## Bibliografía

- Anderson, Stuart, 2005, "The Contribution of Legal Immigration to the Social Security System", <http://www.immigrationforum.org/PrintFriendly.aspx?tabid=146>. Consultado marzo 23, 2005.
- Arroyo, Alberto, 2003, "Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales* 9 (2): 167-195.
- Baker, George, 1995, "Sector externo y recuperación económica en México", *Comercio Exterior* 45 (5): 398-408.
- Banco Mundial, 2003, *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, Washington, The World Bank.
- Boureau of Census, 2000, *Current Population Survey*, Washington D.C.
- Calva, José Luis, 1997, "Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectiva", *Problemas del desarrollo* 109, 71-101.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto, 1974, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, Jorge y Miguel Ángel Ramírez, 1997, "Reestructuración, eslabonamientos productivos y competencias laborales en la industria automotriz en México", ponencia presentada en XX Internacional LASA, Guadalajara.
- Carrillo, Jorge, Michael Mortimore y Jorge A. Estrada, 1998, "El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México. El caso de las industrias de partes para vehículos y de televisores", Santiago, CEPAL.
- Castañeda, Jorge, 2001, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, 288, 66-74.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller, 1998, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Gran Bretaña, Macmillan Press, segunda edición.
- CEPAL, 2002, *Globalización y desarrollo*, Chile, CEPAL/Ilpes/UN.
- Conapo, 2004, *Migración internacional*, En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx). Consultado enero 7, 2005.
- Corona, Rodolfo, 2001, "Monto y uso de las remesas en México", *El Mercado de Valores*, LXI (8): 27-46.
- Cypher, James M., 2001, "Developing Disarticulation Within Mexican Economy", *Latin American Perspectives* 8 (3): 11-37.
- , 2004, "Development Diverted: Socioeconomic Characteristic and Impacts of Mature Maquilization", en Kopinak, K. (ed.), *The Social Cost of Industrial Growth in Northern Mexico*, San Diego: University of California.
- De la Garza, Enrique, 2004, "Modelos de producción en el sector maquilador: tecnología, organización del trabajo y relaciones laborales", ponencia presentada en el IX Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, UNAM.

- Delgado-Wise, Raúl, 2004, "Critical Dimensions of México-US Migration Under the Aegis of Neoliberalism and NAFTA", *Canadian Journal of Development Studies* 25 (4): 591-605.
- y Oscar Mañán, 2000, "México: the Dialectics of Export Growth", *Working Papers in International Development*, Saint Mary's University, Working Paper núm. 00.10.2.
- y Héctor Rodríguez, 2001, "The Emergence of Collective Migrants and Their Role in Mexico's Local and Regional Development", *Canadian Journal of Development Studies* 22 (3), 747-764.
- Durán, José E. y Vivianne Ventura-Días, 2003, "Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud", Santiago de Chile, CEPAL.
- Durand, Jorge y Douglas Massey, 2003, *Clandestinos. Migración México-EU en los albores del siglo XXI*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAZ.
- Dussel, Enrique, 2003a, "Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?", *Comercio Exterior* 53 (4), 328-336.
- , 2003b, "Características de las empresas generadoras de empleo en la economía mexicana, 1988-2000", *Investigación Económica* 243, 123-154.
- , 1996, "From Export-Oriented to Import-Oriented Industrialization: Changes in Mexico's Manufacturing Sector, 1984-1994", en Gerardo Otero (ed.), *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Boulder, Westview Press, 63-83.
- Fujii, Gerardo, 2000, "El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México", *Comercio Exterior* 50 (11), 954-967.
- , Candaudap, Eduardo y Claudia Gaona, 2005, "Salarios, productividad y competitividad de la industria manufacturera mexicana", *Comercio Exterior* 55 (1), 16-29.
- García y Griego, Manuel, 1988, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en EU", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá (eds.), *México y EU frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo, 2003, *Migración, remesas y desarrollo local*, México, Doctorado en Estudios del Desarrollo/UAZ.
- y Miguel Moctezuma, 2001, "Trabajadores temporales contratados por EU. Informe sobre el programa piloto del Gobierno de Zacatecas", presentado en Mesa Redonda Binacional, Programa de Trabajadores Temporales México-EU, mayo 16, Guadalajara, México.
- Germani, Gino, 1974, "Industrialization and modernization", en Helen Hemingway Benton (pub.), *Encyclopaedia Britannica*, Estados Unidos: Enciclopedia Britannica, Inc. 15 ed., 520-527.
- Guillén, Héctor, 1997, *La contrarrevolución neoliberal*, México, ERA.
- Huerta, Arturo, 2004, "Estancamiento e incertidumbre de la economía nacional", *Economía Informa* 322, 5-14.
- INEGI, 2000, *Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- , 2005, <http://www.inegi.gob.mx>, consultado julio 9, 2005.
- Katz, Jorge y Mario Cimoli, 2002, "Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch", presentado en Seminario Internacional El Desarrollo en el Siglo XXI en conmemoración del centenario de Raúl Prebisch, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lozano, Fernando, 2000, "Experiencias internacionales en el envío y uso de las remesas", en Rodolfo Tuirán (ed.), *Migración México-Estado Unidos. Opciones de política*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo y Secretaría de Relaciones Exteriores.



- Martínez, Jesús, 1999, "Los emigrados y la nación mexicana: la evolución de una relación," en Miguel Moctezuma y Héctor Rodríguez (eds.), *Impacto de la migración y las remesas en crecimiento económico regional*, Mexico, Senado de la República, 241-259.
- Miller, Spring y Anne Seymour, 2002, "Third Binational Roundtable on México-U.S. Migration: The New Bilateralism", *Mexico-U.S. Advocates Network News* 12, [http://www.enlacesamerica.org/articles0303/Mexico-US\\_Adv\\_Ntwk\\_0801.pdf](http://www.enlacesamerica.org/articles0303/Mexico-US_Adv_Ntwk_0801.pdf). Consultado febrero 22.
- Mohar, Gustavo, 2001, "Historia reciente y debate en EU sobre migración y presencia de los mexicanos", *El Mercado de Valores*, LXI (8): 47-55.
- Moctezuma, Miguel, 2001, "Clubes zacatecanos en los EU. Un capital social en proceso", presentado en Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, Zacatecas, México, septiembre 21-22.
- Moore, Stephen, 1998, "A Fiscal Portrait of the Newest Americans", en *The National Immigration forum*, Cato Institute, disponible en: <http://www.immigrationforum.org>. Consultado mayo 17, 2003.
- OCDE, 2005, "La emigración de mexicanos a EU", *Comercio exterior* 55 (2), 148-165.
- ONU, 2004, *World Economic and Social Survey 2004*.
- Paral, Rob, 2002, "Mexican Immigrant Workers and the U.S. Economy. An Increasingly Vital Role", *Immigration Policy Focus* 1 (2).
- Papail, Jean, 2001, "Remesas e inversiones de los ex-migrantes internacionales radicados en áreas urbanas de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas", presentado en Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, septiembre 21-22, Zacatecas, Mexico.
- Petras, James, 2001, "La globalización: un análisis crítico", en John Saxe-Fernández y James Petras (eds.), *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.
- y Henry Veltmeyer, 2001, *Globalization Unmasked. Imperialism in the 21st Century*, Canada, Zed books/Fernwood Publishing Company.
- Presidencia de la República, 2001, *Primer Informe de Gobierno*, México.
- Roldán, Genoveva, 2001, "Política migratoria y derechos humanos", *Diversa*, 2-3, 71-87.
- Rueda, Isabel, 1998, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, IIE, UNAM-Siglo XXI Editores.
- Sandoval, José M., 2001, "El plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana", en Armando Bartra (ed.), *Mesoamérica. Los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Mexico, Instituto Maya-El Atajo Ediciones-Fomento Cultural y Educativo/RMALC/Equipo Pueblo/CASIFOP/ANEC/CCECAM/SEMAPE CEN-PRI.
- Santibáñez, Jorge, 2002, "Asociación dudosa: marginación y migración", *Enlace Informativo Sin Fronteras* 68, <http://www.sinfronteras.org.mx/sf.htm>. Consultado febrero 22, 2002.
- Saxe-Fernández John, 1999, "Globalización e imperialismo", en John Saxe-Fernández (ed.), *Globalización: crítica de un paradigma*, México, Plaza y Janés.
- , 2001a, "América Latina-EU en la posguerra fría", en John Saxe-Fernández y J. Petras (eds.), *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas.
- , 2001b, "Globalización del terror y guerra", *Memoria*, 154, 5-17.

- Saxe-Fernández J. y O. Núñez, 2001, "Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina", en J. Saxe-Fernández y James Petras (eds.), *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires, Lumen-Hvmanitas.
- Smith, Michael y Guarnizo, Luis E., 1999, "The locations of transnationalism", en Michael Smith y Luis E. Guarnizo (eds.), *Transnationalism from Below*, New Jersey, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Torres, Federico, 1998, "Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", CEPAL, LC/MEX/R.662.
- Tello, Carlos, 1996, "La economía mexicana: hacia el tercer milenio", *Nexos*, 223: 47-55.
- Valenzuela Feijóo, José, 1996, *El neoliberalismo en América Latina. Crisis y alternativas*, La Paz, CIDES-UMSA.
- Veltmeyer, Henry, 2000, *El capital global y las perspectivas de un desarrollo alternativo*, Mexico, UNESCO-UAZ-COBAEZ.
- Veltmeyer, Henry y Anthony O'Malley, 2001, *Transending Neoliberalism. Community-Based Development in Latin America*, Canada, Kumarian Press.
- Villaseñor Blanca y Jorge Morena, 2002, "Breve visión sobre las medidas de control migratorio en la frontera norte de México", en *Migración: México entre su dos fronteras*, México, Foro Migraciones.
- Waller Meyers, Deborah, 2000, "Remesas de América Latina: revisión de la literatura", *Comercio Exterior*, 50 (4), 275-288.
- Wihtol de Wenden, Catherine, 1999, *Fault-il Ouvrir les Frontiers?*, Paris, Presses de Sciences PO, La bibliothèque du citoyen.



## Los derechos de los trabajadores migratorios en México en el contexto de la globalización

*Manuel Ángel Castillo\**

### Tendencias recientes de las migraciones internacionales en México y el mundo

Es un hecho a todas luces evidente que la movilidad de la población es un fenómeno recurrente y de creciente intensidad en las sociedades contemporáneas. Su imbricación en el proceso de desarrollo capitalista ha sido ostensible, por cuanto ha contribuido a la disponibilidad en tiempo y espacio de la fuerza de trabajo capaz de producir riqueza y, por ende, a aportar de manera significativa al proceso de acumulación de capital.

Históricamente, los movimientos de población siguieron pautas que —en muchos casos— acompañaron a los procesos de expansión y dominación de territorios por parte de las potencias hegemónicas. Sin embargo, sin alejarse de esos patrones, en el mundo actual, los principales desplazamientos de poblaciones humanas, por una parte, han alimentado los procesos de crecimiento económico de las sociedades desarrolladas, y por otra, han constituido respuestas prácticamente desesperadas ante la incapacidad de sus propias sociedades para generar las condiciones necesarias que les permitan su propio desarrollo.

Es así como hoy observamos no solamente el desarrollo de grandes corrientes humanas desde los países en desarrollo hacia los países industrializados, mismos que requieren satisfacer requerimientos laborales, principalmente de ciertos nichos de mercado, en razón de la edad, el sexo y los niveles de calificación de la población trabajadora, entre otros factores.

A ello se han sumado factores de índole demográfica, como es el caso de la demanda derivada del cambio en la composición por edades de las poblaciones de las naciones desarrolladas, que redujeron sustancialmente sus tasas de crecimiento, en algunos casos incluso por debajo de los niveles de reposición de sus efectivos. Asimismo, han generado presiones importantes que ponen en cuestión la supervivencia de sus sistemas de pensiones y del seguro de desempleo; es posible que su mante-

---

\* Profesor-investigador, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

nimiento solamente sea viable a través de inyecciones sustanciales de población en edad activa que —en las condiciones actuales— su propio ritmo de crecimiento no está en capacidad de satisfacer. El mecanismo ideal para ello es la llegada continua de población inmigrante que cumple con esas características.

La sociedad mexicana está expuesta a esta dinámica, por cuanto a su vecindad con la economía más poderosa del mundo actual —la de los Estados Unidos—, se suma su larga tradición de movimientos laborales al país vecino bajo diversas modalidades (temporales, permanentes, transfronterizas, individuales, familiares, etc.). Sin embargo, el mundo actual muestra escenarios más complejos que una simple división polar entre naciones de origen y naciones de destino de migrantes. México ha pasado a formar parte de un subconjunto que tiene la múltiple condición —por razones diversas y complejas— de país de origen, de destino e incluso de tránsito de migrantes.

Esta triple condición es, en parte, resultado histórico de la creciente importancia adquirida por el fenómeno migratorio en los decenios recientes, en los que la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ha adquirido dimensiones inéditas. Además, su composición se ha diversificado si se le observa desde varias perspectivas: por origen territorial, por su origen urbano y rural, por la heterogeneidad del perfil de los emigrantes, por la participación de hombres y mujeres por igual, entre otros rasgos. Pero a ello se ha sumado una todavía no muy clara relación entre las economías en proceso de integración a través de la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus efectos en el empleo disponible para una creciente población en edad activa, demandante de oportunidades hasta ahora ampliamente insatisfechas.

Otro elemento que contribuye a la compleja condición migratoria del México actual es la progresiva constitución de una especie de sistema migratorio regional. Se trata de un fenómeno que se puede decir que se ha regionalizado en la medida en que ha involucrado no solamente a su población migrante, sino también a crecientes contingentes de individuos y familias procedentes de al menos cuatro países centroamericanos. Para ellos, la ubicación territorial de México —por su vecindad con Estados Unidos— la convierte en un ámbito estratégico para alcanzar aquel país y, al mismo tiempo, compartir rutas y mecanismos con sus homólogos mexicanos que tienen el mismo objetivo y lo hacen bajo condiciones semejantes de indocumentación.

Finalmente, México no se ha distinguido por recibir migrantes en cantidades significativas; basta señalar que según el Censo de Población del año 2000, la proporción de personas nacidas en el extranjero y residentes en el país no rebasó el 0.5%, porcentaje que contrasta con los que registran países de inmigración neta, como es el caso de las naciones industrializadas (Estados Unidos, Canadá, Australia y las naciones europeas). No obstante, un hecho importante en la historia reciente de México es el que recuerda su ampliamente reconocida "tradición de asilo y refugio", por cuanto en el siglo pasado acogió grupos de población que buscaban protección como consecuencia de situaciones que pusieron en peligro su seguridad y sus vidas. Es el caso de los republicanos españoles que huyeron de la guerra civil en su país, de los sudamericanos que padecieron persecución en los años setenta y

luego de los centroamericanos que vivieron situaciones de conflicto armado en los años ochenta, principalmente ejemplificado por el caso de los campesinos guatemaltecos, que cruzaron los límites internacionales entre su país y México, y se asentaron en la región fronteriza huyendo de los efectos del conflicto específicamente en sus regiones de origen.

En todos esos casos, el gobierno y sociedad mexicanos debieron buscar fórmulas para no solamente brindar la protección solicitada, sino también para generar mecanismos de suficiencia y eventualmente para procurar algún grado de integración en los ámbitos de inserción. A la larga, se fue produciendo el reconocimiento de derechos hacia esas personas que desarrollaron una presencia importante en la sociedad de acogida y que, de alguna manera, se constituyeron en referencia para el trato hacia los extranjeros en el territorio. Ello no implica que se cuente con un marco completo y acabado en términos de una política hacia la inmigración, pero estas poblaciones requirieron establecer algunos criterios que hoy necesariamente operan en esa dirección.

## **Las migraciones desde México**

La práctica de la emigración de nacionales mexicanos es un hecho arraigado en su historia, particularmente de algunas regiones y localidades. Como primer antecedente debe recordarse que la pérdida de los territorios del norte del país ocurrida a mediados del siglo XIX también significó la reubicación de las familias que poblaban esas áreas, fuera de los territorios que a partir de entonces integraron la nación mexicana. Tal como ocurre en casos semejantes, esas familias no solamente conservaron rasgos culturales, sino también nexos con comunidades "de este lado", lo que a la larga contribuyó a perpetuar un sentido de identidad propio de esas poblaciones, la conformación de nuevas identidades vinculadas a su pasado pero también crecientemente integradas a su nueva nación de pertenencia y asimismo a favorecer movimientos poblacionales posteriores. Ello fue lo que ocurrió a principios del siguiente siglo, cuando se registraron emigraciones de mexicanos hacia los Estados Unidos, quienes posteriormente debieron retornar cuando se produjo la crisis de 1929.

Como consecuencia de la segunda guerra mundial, la economía estadounidense volvió a requerir importantes cantidades de fuerza de trabajo para reemplazar los efectivos laborales absorbidos por el conflicto armado. Ello dio lugar a la puesta en vigor del Programa Bracero, que tuvo la peculiaridad histórica de constituirse en un mecanismo bilateral, acordado con el gobierno mexicano y que, por lo tanto, incluía consideraciones de protección de derechos de los trabajadores reclutados. Su vigencia hasta el año 1964 puso en evidencia que el esquema podía funcionar y que, aunque perfeccionable, planteaba el compromiso de los estados en lo que se refiere a la protección de los derechos de los trabajadores, así como en la supervisión de los compromisos que implicaba tanto para los empleadores como para las instituciones gubernamentales.

A partir de la conclusión del programa, la emigración de mexicanos a los Estados Unidos se comportó como un fenómeno que obedecía en buena parte a la demanda de una economía en cre-

cimiento y en proceso de transformación. Es claro que el otro factor subyacente a la movilidad de los trabajadores mexicanos era la necesidad de procurarse medios de vida que el modelo económico de su país de origen no les brindaba. Ese patrón migratorio descansó, en buena medida, en los vínculos que se habían conformado históricamente y ello favoreció que los contingentes migratorios se originaran en determinadas zonas del país, que llegaron a conformar lo que se conoció como la región de "tradición migratoria", ubicada principalmente en el centro-occidente del país.

Mientras tanto, la política migratoria del país de destino fue relativamente restrictiva y una proporción creciente de la migración ocurrió en forma no autorizada, con las consiguientes consecuencias sobre los derechos de los trabajadores. Su condición de "clandestinos" propició que los empleadores abusaran de su situación, escamoteándoles derechos esenciales como el pago de los salarios mínimos correspondientes, jornadas y condiciones laborales equivalentes a las de los trabajadores nativos y garantías de acceso a servicios y prestaciones sociales, entre otros.

La suscripción y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generó esperanzas en algunos sectores de la sociedad mexicana a partir de su anunciada capacidad de atraer inversiones y, por lo tanto, de generar empleos que contribuyeran a disminuir los flujos migratorios hacia el exterior. En la práctica, ello no ocurrió así; persiste la controversia sobre los efectos de mediano y largo plazos del TLCAN y de otros factores que posiblemente contribuyeron a modificar la dinámica migratoria que se generó a partir de 1994. A partir de entonces, el patrón de las migraciones que se originan en México se ha transformado sustancialmente, particularmente en lo que se refiere a su intensidad, volúmenes y diversidad en los perfiles y en los orígenes de los migrantes. También en el país de destino han ocurrido modificaciones significativas en la ubicación e inserción de los trabajadores migratorios, abarcando territorios y nichos del mercado laboral hasta entonces no ocupados por los migrantes mexicanos.

Las estimaciones realizadas, tanto por parte de instituciones académicas como por dependencias oficiales, señalan que los saldos netos migratorios han alcanzado niveles nunca antes observados. En lo que va del decenio, se estima que —en promedio— la "pérdida" neta de personas nacidas en México es del orden de 400 mil por año, con lo que se estima que en el último quinquenio emigraron y permanecieron más de 2 millones de mexicanos en territorio estadounidense.

Es pertinente subrayar que las políticas migratoria y de control fronterizo del gobierno de los Estados Unidos han propiciado que la mayor parte del flujo continúe ocurriendo bajo formas no autorizadas y que se favorezcan mecanismos de tránsito y cruce de la frontera bajo condiciones de alto riesgo. Un resultado de estas políticas es el creciente número de personas que fallecen en el intento y que ha arrojado un promedio de 400 muertes anuales en los últimos cinco años. Para muchos observadores se trata de los efectos de una política que hace caso omiso de sus efectos en la vida y seguridad de las personas, sin tampoco lograr el propósito último anunciado de contener los flujos.

Mientras tanto, contrasta el avance relativo logrado por el acuerdo de entendimiento entre los gobiernos de México y Canadá para el desplazamiento anual de trabajadores mexicanos que lo hacen

con el propósito de laborar en actividades agrícolas en el país del norte. El programa ha crecido en el tiempo, no sólo en volumen de trabajadores y empleadores participantes, sino también en cobertura territorial, porque se ha extendido a otras provincias, además de Ontario y Quebec, en donde se inició.

Las evaluaciones preliminares del citado programa han señalado que constituye una opción laboral para los trabajadores migratorios mexicanos; asimismo, que el entendimiento entre gobiernos sienta las bases que permiten establecer un mínimo de garantías para los migrantes, así como referentes para la supervisión del accionar de los empleadores. Sin embargo, el programa tendría que ser evaluado con respecto a estándares internacionales que posibiliten su calificación no sólo desde el punto de vista laboral, sino en términos de condiciones de calidad de vida durante su estancia en territorio canadiense.

### **La condición reciente de México como país de inmigración y transmigración**

Se mencionó antes la poca importancia numérica que la presencia de extranjeros ha tenido en la historia de México. De ahí que la sociedad mexicana tenga una limitada percepción de su condición como receptor de inmigrantes. En el imaginario social, lo que gravita fuertemente es su experiencia como país emisor de emigrantes, los vínculos con familias y comunidades en los Estados Unidos y, más recientemente, el papel de las remesas enviadas por los migrantes y sus reivindicaciones por sus derechos políticos. No obstante, se señaló también que la importancia de algunos grupos de extranjeros acogidos en el país ha radicado más en su significado político y sus contribuciones en los planos social y cultural, como ha sido el caso de los españoles y sudamericanos, así como otros intelectuales latinoamericanos que han llegado en busca de protección ante la persecución de que han sido objeto en sus respectivas naciones.

Otro flujo migratorio poco conocido y que ocupa un lugar específico en la dinámica de la movilidad poblacional de carácter internacional es el caso de los trabajadores migratorios, sobre todo de carácter temporal, que se internan por la frontera sur de México a la región del Soconusco, Chiapas. Dentro de ellos, destaca el caso de los campesinos guatemaltecos que por décadas han acudido anualmente a dicha región para participar principalmente en las labores de recolección del café, uno de los principales cultivos de exportación en ese ámbito. En épocas recientes, el flujo se ha diversificado, al integrar también personas que se dirigen a laborar en otros cultivos, incluso algunos de carácter más permanente o continuo, así como también en actividades urbanas, particularmente en los servicios; dentro de estos grupos recientes también se detectan casos —en pequeños números— de nacionales de otros países centroamericanos. En términos de la situación de sus derechos, constituyen un sector de preocupación, por cuanto la gran mayoría tiene dificultades de acceso, sobre todo a sistemas de protección, previsión y asistencia social, a pesar de su condición de trabajadores asalariados.

Sin embargo, un caso que ha contrastado con esas experiencias históricas fue la llegada masiva de los llamados "refugiados guatemaltecos", por cuanto su condición personal, la forma en que llegaron y las circunstancias en que debió darse su estancia generaron demandas y retos en materia de política no experimentados antes. Si bien su presencia, sobre todo en los primeros años, se consideró como de carácter temporal, en tanto se resolvía la situación que originó el éxodo, el transcurrir del tiempo sin que se diera solución al conflicto, fue convirtiendo lo emergente en indefinido.

Los programas de protección y asistencia debieron convertirse en acciones que procuraban la autosuficiencia en un contexto —una región— con carencias y rezagos estructurales. En esa situación se hacía difícil impulsar un esquema que garantizara derechos, sobre todo laborales, cuando la misma población circundante —en el estado de Chiapas y posteriormente también en Campeche y Quintana Roo— padecía condiciones de inequidad —en términos de acceso a recursos productivos, por ejemplo— y de desigualdad social, evidentes en los mayores niveles de pobreza y de marginación registrados en el país. Los proyectos de desarrollo que se impulsaron debieron considerar el entorno y apoyar propuestas que, desde una perspectiva territorial, incluyeran tanto a las poblaciones nativas como a las refugiadas, para evitar la profundización de las diferencias y eventualmente generaran situaciones de conflicto.

Los desafíos para las políticas públicas y para la cooperación internacional fueron difíciles y complejos. La organización de los propios refugiados, en especial el caso emergente de los grupos activos de mujeres, fue un factor contribuyente para la búsqueda de soluciones en materia de autosuficiencia. Pero también lo fue para que se logaran las condiciones que permitieran el retorno, incluso antes de que se firmaran los Acuerdos de Paz entre las partes en conflicto. Así, entre 1993 y 1999, se dio paso a las movilizaciones de retorno de cerca de dos terceras partes de los refugiados reconocidos, que incluían tanto población refugiada original, es decir, nacida en Guatemala, como sus descendientes, muchos de ellos nacidos en territorio mexicano.

Una vez concluido oficialmente el proceso de retorno, se inició una nueva etapa en la vida de los ex-refugiados que decidieron permanecer en México. A partir de entonces, los llamados campamentos se convirtieron en poblados y se adscribieron a los municipios en los que estaban localizados. Fue el inicio de un proceso de rearticulación al sistema sociopolítico mexicano y de la incorporación de sus pobladores a las sociedades locales. De esa forma se dio paso a un proceso de integración social que, a la larga, tendría que trascender los términos meramente jurídicos que había otorgado el programa de estabilización migratoria. Dicho programa inició por otorgar calidades migratorias de residentes y progresivamente —a quienes cumplían requisitos y tenían el deseo— también la naturalización para convertirse en ciudadanos mexicanos. De ahí que una población que vivió una condición de excepción en materia de derechos, a partir de entonces se incorporara al conjunto de población nacida en el extranjero residente en México y, por lo tanto, en un esquema de derechos semejante al de otras nacionalidades y otras experiencias de integración.



El otro flujo que caracteriza la tercera condición de México desde el punto de vista migratorio es el de los individuos y familias —sobre todo de origen centroamericano— que transitan por su territorio con la intención de llegar a un tercer país. Desde mediados de los años ochenta se empezó a observar como una corriente migratoria en crecimiento, cuyos integrantes mostraban un perfil relativamente diferente al de los refugiados y cuyo propósito último era llegar a la frontera norte para internarse en territorio de los Estados Unidos. Si bien algunos de ellos poseían condiciones que eventualmente los harían elegibles como refugiados, progresivamente —a medida que las situaciones de conflicto se fueron resolviendo— empezaron a pesar en mayor grado razones de orden laboral, económico y de oportunidades de desarrollo personal y familiar.

Aunque el ordenamiento jurídico mexicano considera la calidad migratoria de *transmigrante*, cuyas características se ajustan al caso de personas como las descritas, su condición no autorizada fue constituyéndose en la norma y no la excepción. Para obtener esa calidad migratoria deben cumplir con el requisito de contar con la visa del tercer país, el cual fue haciéndose cada vez más difícil, a medida que la política del gobierno de los Estados Unidos se fue haciendo más restrictiva. De ahí que el flujo se fue convirtiendo en mayoritariamente indocumentado y a lo largo de los años noventa y en lo que va del siglo XXI se han experimentado crecimientos significativos en el flujo.

Aunque no se dispone por el momento de medios para estimar su volumen, la referencia indirecta que proveen las estadísticas de detenciones y deportaciones realizadas por las autoridades mexicanas sugiere que la tendencia es a incrementarse año con año. Si a ello se suman las cifras que proveen los censos y encuestas oficiales levantados en los Estados Unidos, se tiene como resultado que no solamente aumenta el número de nacionales de Centroamérica que anualmente intentan llegar al país del norte, sino que el número de personas nacidas en los países de esa región que residen en él ha aumentado significativamente en los últimos veinticinco años.

A pesar de que, por lo que se sabe a partir de diversos trabajos de campo, en su mayoría, los transmigrantes centroamericanos no pretenden permanecer en territorio mexicano. Su estancia es temporal y sólo en condiciones de pérdida de recursos —situación relativamente frecuente— se ven en cierta forma obligados a permanecer para recuperar lo perdido y seguir con su proyecto o para organizar el retorno a sus lugares de origen. De ahí que el tema de los derechos laborales en la trans migración sea una demanda relativamente ausente.

No obstante, el mayor problema radica en la vigencia y protección de sus derechos humanos en general. Abundan las denuncias y muchas de ellas se han documentado en informes de instancias oficiales y de organizaciones civiles sobre las persistentes violaciones y abusos que experimentan, sobre todo en la región fronteriza del sur, pero también en algunas de las rutas que emplean para evadir los controles migratorios.

## **Instrumentos, instancias y actores en materia de protección de derechos**

Mientras que el panorama de las migraciones en México se ha transformado sustancialmente en los decenios recientes, desde el punto de vista jurídico también han ocurrido algunas modificaciones importantes. Si bien continúa vigente el principal ordenamiento en materia migratoria, la Ley General de Población emitida en 1973, también ha sido objeto de algunas modificaciones relativamente importantes pero no suficientes como para calificarla como adecuada al signo de los tiempos que se viven en materia migratoria.

La mayor parte de su capitulado se refiere a temas de control y verificación de los inmigrantes y transmigrantes y no se hacen consideraciones adecuadas a los patrones de las migraciones experimentados en la época contemporánea. Tampoco se observa ningún esfuerzo efectivo de vinculación entre el fenómeno migratorio y los procesos de desarrollo, tal como se plantea en los artículos declarativos iniciales que se refieren a la naturaleza de los fenómenos poblacionales y su vinculación con el modelo de desarrollo del país. En los años recientes, han circulado algunas iniciativas de ley para reemplazarla, pero los intentos han sido infructuosos por la falta de acuerdos sobre las mismas, principalmente porque las propuestas carecen de una visión integral que realmente responda a las expectativas y requerimientos de los distintos sectores de la sociedad.

Mientras tanto, sobre todo a lo largo del decenio de los noventa, se dieron avances notables en cuanto a la adhesión del Estado mexicano como parte de varias convenciones internacionales que se proponen regular la materia. Tal es el caso de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Esta convención se aprobó en la Asamblea de Naciones Unidas en 1990, como producto de la labor de un grupo de trabajo en el cual la representación del gobierno mexicano tuvo un papel destacado. Sin embargo, transcurrieron más de nueve años para que el Estado mexicano cumpliera con los requisitos de ratificación y depósito del instrumento para sumarse a la lista de estados parte, misma que llegó al número de veinte en marzo de 2003, mínimo requerido para su entrada en vigor a partir del 1° de julio de ese año.

Aparte de esa convención, México finalmente se adhirió a la convención y al Protocolo de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados, situación que contribuye a consolidar el estado de la institución de refugio en México, misma que durante mucho tiempo había sido resuelta de manera casuística, como en el caso ya citado de los refugiados guatemaltecos. En el año 2000, el legislativo mexicano incorporó la figura de *Refugiado* dentro de las calidades migratorias que reconoce la Ley General de Población, pero la adhesión a la convención y al estatuto permitió la formalización de instancias y procedimientos —como el funcionamiento del Comité de Elegibilidad— que puede apoyar y sistematizar los procesos de otorgamiento de protección y vigencia de derechos de los peticionarios de refugio.

Valgan estos dos ejemplos para ilustrar los avances en materia de derecho internacional como referentes para la protección de los derechos de los migrantes en México. Sin embargo, la crítica a

estos procesos es que la adhesión no necesariamente se ha seguido de esfuerzos significativos para adecuar el ordenamiento jurídico general y específico (como es el caso de la Ley Federal del Trabajo), con el propósito de hacer congruentes los compromisos que se adquirieron con dichas adhesiones. Los instrumentos de derecho internacional ratificados por el Estado mexicano tienen rango constitucional, por lo cual prevalecen por encima de cualquier norma jurídica —ley, reglamento o disposición menor—, excepción hecha de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello implica una responsabilidad para el legislativo, instancia que tendría que velar por la necesaria actualización del marco jurídico. Pero esa labor no puede realizarse sin un intercambio activo no solamente con el Ejecutivo Federal, sino también con otras instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. En ese sentido habría que mencionar el esfuerzo reciente —ante el debate abierto en Estados Unidos para aprobar una reforma migratoria— por discutir y llegar a una postura plasmada finalmente en el documento titulado “México ante el fenómeno migratorio”, suscrito por el Senado y la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal, académicos, expertos en relaciones internacionales y miembros de organizaciones civiles.

Por su parte, la sociedad civil organizada en México también ha realizado esfuerzos tendientes a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios, no sólo en su propio territorio, sino que incluso a través de vinculaciones con organizaciones y defensores de sus connacionales en el extranjero. Sería largo de enumerar la naturaleza de las acciones de cada una de las organizaciones civiles, dentro de las que destacan aquellas apoyadas o pertenecientes a la iglesia católica. Probablemente el avance más importante es su tendencia a articular y coordinar esfuerzos, sobre todo en materias que trasciendan la capacidad individual de las organizaciones, como la que deviene de las acciones que realiza cada una de ellas como parte de su misión.

En este sentido, la constitución del Foro Migraciones —como instancia de convergencia de organizaciones civiles e individuos interesados en el tema— representa un paso importante. Permite el desarrollo de acciones concertadas en materia de gestión y cabildeo de política migratoria; además, permite coordinar acciones en las diferentes regiones del país, atendiendo las especificidades y problemas que la dinámica migratoria presenta en cada región. A su vez, también posibilita la articulación con instancias que operan en otros países y también en el ámbito internacional-multilateral, como es el caso de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), que funciona en el mismo territorio que la Conferencia Regional (de Norte y Centroamérica) para las Migraciones (CRM). En su agenda ocupan lugar prioritario los temas de defensa de los derechos humanos de las poblaciones migrantes y de sus familias, así como también la búsqueda de las necesarias vinculaciones entre migración y desarrollo.

## **Propuestas de reconstitución del marco de defensa de los derechos de los trabajadores migratorios**

México se encuentra frente a una encrucijada en la que convergen diversos procesos y todos ellos plantean desafíos ante los cuales debe responder en materia de políticas públicas, sin exceptuar la forma como se deben enfrentar todos los procesos que configuran la dinámica migratoria actual: tanto los que tienen que ver con la salida de sus connacionales, como aquellos que se refieren a la llegada de extranjeros o al tránsito de los mismos por su territorio. La llamada globalización económica, al igual que los procesos de integración comercial y de formación de bloques económicos, tienen indudables repercusiones en materia de movilidad de las poblaciones, sobre todo por motivos laborales al alterar las relaciones y las composiciones de los mercados de trabajo.

Por otra parte, la presencia creciente de comunidades con orígenes comunes, como es el caso de los latinoamericanos —y dentro de ellos particularmente los mexicanos— residentes en los Estados Unidos, constituye un fenómeno con implicaciones en los planos económico, demográfico, social, cultural y político, con consecuencias tanto en el país de asentamiento como en los países de origen. El caso de las llamadas comunidades transnacionales tiene una importancia cada vez mayor en la evolución de las sociedades de origen de los migrantes, pues las vinculaciones establecidas, tanto por el envío de recursos no solamente en dinero, sino también en las relaciones entre familias y organizaciones comunitarias, tienen impactos en la vida cotidiana de localidades y regiones. Asimismo, juegan un papel determinante en el futuro de los flujos migratorios al convertirse en la base de redes sociales de amplia funcionalidad para garantizar el éxito de nuevos emigrantes en los lugares de destino.

Todo ello plantea retos en materia de políticas públicas a los estados de origen de los emigrantes, así como también a aquellos involucrados en el tránsito de migrantes de otras procedencias. El caso de México no es ajeno a esta situación por su triple condición, al igual que otros países vecinos que comparten dicha característica. Además, la nación está inserta en una región que cada vez más consolida su participación en un sistema migratorio crecientemente articulado a una economía —hasta ahora en crecimiento— como la estadounidense, que demanda fuerza de trabajo con determinados perfiles y cuyos emigrantes han probado su capacidad de satisfacer dichos requerimientos.

La adhesión reciente a ciertos instrumentos del derecho internacional orientados a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios es una muestra de la disposición del Estado mexicano porque se instaure un sistema jurídico con esos propósitos. Sin embargo, la revisión preliminar de los hechos que sustentan esta decisión muestra que, por supuesto, se trata de un proceso iniciado pero de ninguna manera acabado. Se requiere una serie de acciones decididas para actualizar el marco jurídico interno y hacerlo coherente con los compromisos adquiridos en el plano internacional. Se trata de una tarea eminentemente legislativa, pero en la cual deben participar activamente otras instancias gubernamentales, al igual que entidades de la sociedad civil organizada. Es necesario

darle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas, principalmente en el caso de la Convención de 1990.

La participación amplia de instancias gubernamentales en estas actividades cumpliría el requisito de avanzar en el desarrollo de acciones coordinadas entre entidades que tienen competencias específicas. Por una parte, se debe tener conciencia que las migraciones laborales responden a necesidades en materia de empleo y que las autoridades del ramo han estado relativamente ausentes en la generación de respuestas y en la atención del fenómeno de las migraciones laborales. Hasta ahora, la atención del tema migratorio ha recaído principalmente en las dependencias responsables de las políticas exterior e interior, como si se tratara, por una parte, exclusivamente de un tema que involucra las relaciones con los gobiernos de otros países y, por la otra, de un aspecto de seguridad interior.

Para ello ha contribuido el hecho desafortunado que, en el mundo actual y sobre todo en los años recientes, la agenda del tratamiento de las migraciones internacionales se ha visto progresiva y crecientemente subsumida en el manto de la llamada "seguridad nacional". Se trata de un concepto relativamente ambiguo y laxo, que ha permitido abarcar y encubrir discrecionalmente sentimientos y actitudes xenófobas, pero a la vez ha hecho que prevalezcan visiones policíacas y controlistas hacia la migración.

Las políticas que se han instaurado, sobre todo después de los acontecimientos de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se han alimentado básicamente con el argumento de la "lucha contra el terrorismo" y la necesidad de salvaguardar "la seguridad nacional" y particularmente la "defensa de la soberanía y las fronteras". De esa cuenta, los flujos de trabajadores migratorios han pasado a constituir potenciales amenazas porque sus rutas tienen como propósito cruzar fronteras y, por las políticas de contención instrumentadas desde hace años, hacerlo bajo condiciones no autorizadas.

Por ello se les convierte en entes extraños, con supuestos intereses aviesos y que ponen en riesgo la seguridad de los países que demandan su fuerza laboral. Además, se ha enfatizado la vinculación no probada con la comisión de otros ilícitos, con lo cual se ha alimentado la visión criminalizante de la migración y a asimilar a los migrantes como delincuentes sin necesidad de comprobar su participación en ningún hecho criminal.

En otro ámbito, el tratamiento del fenómeno de la migración laboral también ha sido ignorado por las estrategias de desarrollo nacional. Aunque el discurso político reitera la importancia de la generación de empleos y la necesidad de integrar todos los recursos nacionales a los beneficios del desarrollo, en la práctica poco se observa que ocurra en esta dirección. Las políticas de desarrollo social tendrían que atender de manera prioritaria y concreta el cambio en las condiciones de vida, así como en la creación de oportunidades para la población trabajadora, particularmente en las regiones y comunidades que participan del éxodo laboral.

Mientras ello no se modifique, es poco probable que el fenómeno migratorio altere su intensidad y sus patrones de comportamiento. Así se ha puesto de manifiesto la importancia de la coordinación interinstitucional y la necesidad de instrumentar políticas y programas de desarrollo que ha-

gan uso efectivo de los recursos de la cooperación para generar oportunidades de desarrollo, sobre todo para las cohortes que ingresan anualmente a la vida laboral.

Desde esa misma perspectiva, se hace necesario revisar las consideraciones y restricciones que imponen los marcos de integración a los cuales se ha adherido el Estado mexicano, como es el caso del TLCAN. Después de más de diez años de operación, es preciso evaluar los impactos que dicho instrumento ha tenido sobre el comportamiento de determinados sectores económicos y especialmente en su capacidad de generación de empleo, así como de desarrollo, estancamiento o rezago de ciertas regiones del país. Otro tanto habrá que hacer respecto de los tratados de libre comercio suscritos con otros países, con las iniciativas bajo el membrete del Plan Puebla-Panamá y los eventuales compromisos en caso de prosperar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como cualquier otra propuesta de integración económica.

En todo caso, lo que estas propuestas plantean es la necesidad de conformar una política migratoria de Estado, que incluya consideraciones coherentes respecto de la emigración, la inmigración y la transmigración. Dicho proceso debe tener características de participación democrática incluyente, para que distintos sectores —públicos, privados y sociales— contribuyan a su formulación, con lo cual se lograrán niveles de legitimidad y corresponsabilidad, pero a la vez niveles de coordinación intersectorial, hasta ahora ausentes en los niveles tanto de diseño como de ejecución de políticas y programas.

## Bibliografía

- Castillo García, Manuel Ángel, 2005, "Le Mexique: un territoire de d'immigration et de transmigration", en *Migrations Société*, París, vol. 17, núm. 102, noviembre-diciembre, 177-193.
- , 2006, "Mexico Caught Between the United States and Central America", en *Migration Policy Institute. Special Source Issue: Central America*, Migration Information Source, Washington, abril, 5, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=389>.
- Castillo García, Manuel Ángel y Rodolfo Vásquez Corona, 2004, "Los centroamericanos en Estados Unidos: tendencias y patrones recientes", en *Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, año LIX, julio-agosto, 685-694.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller, 2004, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, H. Cámara de Diputados-LIX Legislatura, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio y Miguel Ángel Porrúa, México, 392.
- Consejo Nacional de Población, 2004, *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, Conapo, México, 112.
- Grupo de Trabajo sobre Migración, 2006, "México ante el fenómeno migratorio", en *Dictamen de las Comisiones de Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores, América del Norte; Relaciones Exteriores, América Latina y el*

- Caribe; de Asuntos Fronterizos; y de Derechos Humanos, sobre la posición del Senado frente al fenómeno migratorio*, Cámara de Senadores, México, 16 de febrero, 6.
- Guillén, Diana (coord.), 2005, *Chiapas: frontera en movimiento*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 246.
- Informe del estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, 1997, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 94.
- Mármora, Lelio, 2002, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 448.
- Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, 1999, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, 324.
- Verduzco Igartúa, Gustavo, 1999, "El Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos con Canadá: un contraste frente a la experiencia con Estados Unidos", en *Estudios Demográficos y Urbanos* 40, El Colegio de México, México, vol. 14, núm. 1, enero-abril, 165-191.



**Cuarta sección**  
**Regionalización y bloques económicos:**  
**estrategias de futuro**





## A. La Unión Europea

de Europa, ¿un modelo a seguir?



## La integración económica de Europa, ¿un modelo a seguir?

Rosa María Piñón Antillón\*

Conocer las modalidades del proceso de integración económica de la Unión Europea (UE) es importante para México y América Latina, toda vez que dicho proceso ha cambiado la fisonomía económica, política y social de sus Estados miembros, principalmente de los llamados países del sur: España, Irlanda, Portugal y Grecia. La adhesión de España a la entonces Comunidad Europea reviste singular importancia, porque logró dar el salto cualitativo del subdesarrollo al desarrollo y hoy, a la economía española se le considera como próspera y moderna. Irlanda es otro ejemplo interesante. Esta nación dejó de ser beneficiaria de los Fondos de Cohesión al alcanzar en 1997 la plena convergencia económica con la UE (medida en términos del ingreso *per capita*) llegando incluso en el año 2000 a alcanzar 118%, y ubicándose desde ese entonces por encima de la media europea.

Irlanda es hoy uno de los países más prósperos de la Unión, lo que prueba que cuando hay liderazgo político y la interacción de la economía de ese país con su entorno funciona adecuadamente, es posible salir del subdesarrollo. Por su afinidad con México y América Latina, centraremos nuestra atención en España, en el entendido de que ningún modelo, por bueno que sea, puede ser importado y adaptado a condiciones que difieren sustancialmente.

El modelo europeo responde a circunstancias *sui géneris* que nada tienen que ver con la historia y el presente de América Latina y México. No obstante, ello no significa que no se puedan derivar lecciones valiosas que enriquezcan la experiencia de América Latina y permitan detectar, y en consecuencia, plantear soluciones tendientes a resolver las fallas provocadas por modelos donde los mercados *per se* dictan las reglas del juego, sin que en forma paralela existan mecanismos compensadores, de cohesión económica y social, producto de la solidaridad de las regiones más avanzadas con las de menor desarrollo, para evitar que los costos de los ajustes derivados de la liberalización económica acentúen las disparidades entre unas y otras.

---

\* Profesora de la UNAM e investigadora nacional (SNI, Conacyt), presidenta de la European Community Studies Association, Chapter Mexico y vicepresidenta de la European Community Studies Association, Chapter Latin America. Visiting Scholar en: Columbia University (Nueva York, Estados Unidos), Reading University (Inglaterra) y Universidad Santiago de Compostela (Galicia, España).

En una primera instancia y de manera sucinta se abordarán los resultados del proceso de integración experimentado por Europa; región que fue capaz de aglutinar —desde sus inicios y hasta la hecha— a 25 naciones con un mismo fin: alcanzar la prosperidad de sus pueblos, la paz y la cooperación entre ellos. La solidaridad financiera de los estados más ricos con los menos favorecidos ha sido una herramienta muy eficaz: le ha dado legitimidad al proceso integrador.

En un segundo apartado, el análisis se centrará en la influencia ejercida por las transferencias de recursos financieros (Fondos Estructurales y de Cohesión) de los países más ricos de la Unión hacia las regiones atrasadas, antaño generadoras de pobreza y de expulsión de mano de obra, para dar lugar en la actualidad a un crecimiento económico regional más equilibrado y acorde con los objetivos de desarrollo planteados.

En el caso de España se analizará el papel desempeñado por los Fondos Estructurales y de Cohesión; y de las políticas agrícola, de pesca, de desarrollo regional y creación de infraestructuras en la modernización de su aparato productivo. En menos de tres décadas, esa nación dejó de formar parte del mundo en desarrollo para incorporarse a las diez economías más ricas del planeta. Debemos advertir que esta vertiente de análisis constituye sólo una parte (si bien importante) de un entramado económico, político y social mucho más complejo. Difícilmente, en este espacio se podría abordar el tema de la modernización de la economía española en toda su complejidad; no obstante, aporta una clara idea del papel ejercido por los fondos estructurales y de cohesión comunitarios en España: le facilitaron a esa nación el salto cualitativo del subdesarrollo al desarrollo.

## Una historia de solidaridad

Una de las particularidades más importantes del modelo europeo es su filosofía política incluyente. A lo largo de medio siglo, la UE ha experimentado varias ampliaciones, en las que países ricos y pobres se han unido para crecer juntos con base en un mismo esfuerzo integrador y resolver —a través de políticas diseñadas ex profeso y con una fuerte dosis de solidaridad económica— las enormes disparidades económicas y sociales existentes entre ellos. Esta no ha sido una tarea sencilla, ni tampoco ha estado exenta de serias vicisitudes; pero el éxito alcanzado por dicho proceso de integración económica, refleja hoy la nueva configuración del mapa político europeo, en el que la UE asume un protagonismo sin parangón *vis á vis* otros bloques comerciales. Además, si se concreta —como está previsto para un futuro (si bien aún lejano)— la adhesión de Turquía<sup>1</sup> la transformación de este bloque económico y monetario puede adquirir dimensiones insospechadas y aún no del todo sopesadas.

---

<sup>1</sup> La primera de las ampliaciones de la entonces Comunidad Económica Europea se produjo en 1971 con la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda. La segunda tuvo lugar en 1981, al incorporarse Grecia y la tercera en 1986 con la adhesión de España y Portugal. La cuarta ampliación la protagonizaron Suecia, Finlandia y Austria. Pero fue en la quinta donde diez nuevos miembros se sumaron en el año 2004 a dicho proceso de integración, a saber: Estonia, Letonia, Li-

A lo largo de su historia reciente, las naciones más ricas de la UE han transferido importantes montos de recursos financieros y de *know how* a los países menos desarrollados, siendo claros ejemplos de ello España, Irlanda, Portugal y Grecia. En la actualidad, las diez naciones recién incorporadas a la UE también esperan verse beneficiadas por ese tipo de prácticas y seguir los pasos modernizadores de esos países. El crecimiento económico de España, pero sobre todo de Irlanda, ha sido un detonador importante; en los últimos cinco años ha sido superior a la media europea y las estimaciones para 2006 y 2007 hacen prever que dicha tendencia continuará.

La apertura de las fronteras físicas, administrativas y legales, ha dado paso a importantes flujos de comercio e inversión entre los Estados miembros de la UE. Y si bien los mercados constituyen una fuerza económica de primera magnitud, no es la única. La presencia de los estados nacionales y de las instituciones comunitarias se hace sentir en todo momento, imprimiéndole un sello humano a la llamada "mano invisible". La economía social de mercado prevalece en la UE y aunque con fallas importantes (como son las altas tasas de desempleo juvenil y la precariedad de los puestos de trabajo ofrecidos a los jóvenes) nada tiene que ver con la economía salvaje y depredadora que se observa en muchas otras regiones del mundo, particularmente en América Latina, donde bajo el lema de la globalización se justifican acciones políticas inaceptables para los intereses de las grandes mayorías.

Las prioridades del proceso de integración económica de la UE no han estado circunscritas a la liberalización económica *per se*; por el contrario, han hecho suyo el objetivo de incorporar a la dinámica del desarrollo a las regiones más atrasadas. Ello ha sido posible mediante el diseño de políticas *ex profeso*, cuyo objetivo siempre ha sido reducir la pobreza e inducir el crecimiento económico de manera más equilibrada. En este sentido, las importantes transferencias de recursos frescos y de *know how* han hecho posible la incorporación de sectores rezagados a la dinámica del desarrollo; cuando antaño era imposible que lo hicieran por ellos mismos.

El propósito de los llamados fondos estructurales, es lograr la convergencia económica y social entre los Estados miembros de la UE. Con esa filosofía han operado las transferencias masivas de capital de las arcas comunitarias hacia el desarrollo de las regiones clasificadas por objetivos. En efecto, desde la formación de la entonces Comunidad Europea y hasta la actual UE, la fisonomía económica y social de todos sus estados miembros ha cambiado, particularmente la de los países llamados del sur: en menos de tres décadas, todos ellos lograron superar la barrera del subdesarrollo; aunque con mejores resultados unos que otros.

Ese es el mayor efecto demostración que la UE proporciona al mundo. Sin embargo, su ejemplo, a pesar de la admiración que despierta por doquier, no ha logrado cundir en el quehacer integracio-

---

tuania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta. Y están en proceso de negociación Rumania y Bulgaria. En cuanto a Turquía, su adhesión suscita muchas resistencias, pero las negociaciones siguen su curso, y aunque hoy se ve como muy lejana su incorporación (quince años), la historia se encargará de darle su verdadera dimensión.

nista de otros bloques comerciales. Incluso en el que le es más afín: el Mercosur. El diseño de este bloque está basado en el modelo europeo, pero aún no logra dotarse de mecanismos e instituciones que trasciendan el ámbito nacional y hagan posible la creación de un verdadero Mercado Común del Sur. Todos los procesos de liberalización e integración regional en el mundo se han circunscrito a la creación de zonas de libre comercio, y en muchos de ellos, como es el caso del TLCAN, las disparidades entre sus miembros incluso se han acentuado, y en lugar de reflejar un mayor acercamiento político entre sus partes, son las desavenencias las que prevalecen y tensan las relaciones políticas y diplomáticas.<sup>2</sup>

En los Estados Unidos se alzan —a lo largo de la frontera con México— murallas interminables en un intento por “contener” la emigración del sur hacia el norte. El tiempo demostrará la inutilidad de ese tipo de medidas. Sólo con crecimiento y desarrollo en las zonas atrasadas será posible contener el legítimo derecho de las personas para buscar mejores formas de vida a través de la venta de su fuerza de trabajo.<sup>3</sup> Para el resto de América Latina, la situación no es mejor. A semejanza del diseño del TLCAN,<sup>4</sup> desde hace tiempo está en la mesa de las negociaciones la propuesta de Washington de crear la zona de libre comercio de las Américas (el ALCA). Sin embargo, ésta no ha logrado despegar; por el contrario, cada vez es mayor la animadversión que despierta.<sup>5</sup> La UE, por el contrario, ejerce una fuerte atracción sobre las naciones europeas: está previsto que las ampliaciones continúen y es muy probable que para el 2007 la UE esté formada por 27 o 28 estados.

Evidentemente, este bloque económico y monetario no está exento de serios problemas y tampoco es seguro que todos los nuevos estados miembros logren —a semejanza de sus antecesores— incorporarse en un periodo relativamente breve a las filas del desarrollo. Las condiciones actuales de las economías líderes del proceso de integración europeo, a diferencia del pasado, dan cuenta de problemas estructurales serios y las bajas tasas de crecimiento económico experimentadas en los últimos cinco años, provocan fuertes reticencias para aumentar los recursos financieros que se deben transferir a los estados recién incorporados.

Basta observar el monto asignado al presupuesto comunitario, el cual pasó (de representar hasta fechas muy recientes) 1.29% del PIB de la Unión, a 1.04% para el periodo 2007-2013. Es decir, mientras los miembros de la UE crecen, los recursos disminuyen; en un entorno donde las demandas se han multiplicado debido a las fuertes disparidades de ingreso *per capita* entre los nuevos y antiguos miembros de la UE. Pero aún en esas condiciones, los recursos que comprende el presupuesto

---

<sup>2</sup> Y ello es natural ante la marginación de amplios núcleos de la población latinoamericana que ven a los tratados de libre comercio como un mecanismo que profundiza las desigualdades imperantes.

<sup>3</sup> La miseria nunca es una opción, es el resultado de políticas económicas irresponsables y en extremo equivocadas.

<sup>4</sup> Siglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a los Estados Unidos, Canadá y México.

<sup>5</sup> La marginación que América Latina padece es francamente alarmante: existen 227 millones de ciudadanos que sobreviven con menos de dos dólares diarios, 40.6% de la población es muy pobre y más de 16% extremadamente pobre.

comunitario no son nada despreciables: representan la suma de 251.5 mil millones de euros. Y a ello habría que sumarle los importantes montos de recursos económicos y de conocimientos transferidos durante la década de los noventa a los diez nuevos miembros, en apoyo a la reconversión de economías centralmente planificadas a economías de mercado; tarea que han logrado realizar exitosamente, sobre todo si se toma en cuenta las condiciones del atraso tecnológico que experimentaban y el breve tiempo en el que se gestó dicha transformación.

### **Fondos estructurales y modernización de las zonas rurales**

#### *Puesta en marcha de las políticas sectoriales*

La conceptualización y operatividad de los fondos estructurales obedece a la respuesta conjunta de los estados miembros y de las autoridades comunitarias, tendiente a resolver la problemática económico-social de las regiones atrasadas. Su objetivo ha sido el de incidir positivamente en la dinámica de crecimiento y modernización de estas zonas, al tiempo que se generan fuentes de empleo directo e indirecto. Se busca, asimismo, disminuir las disparidades existentes entre unas y otras naciones vía la igualación del ingreso *per capita* a la media comunitaria. Se trata de facilitar el ajuste estructural mediante la instrumentación de mecanismos tendientes a sacar a las zonas rurales de la pobreza y la marginación.

Con ese propósito se han diseñado políticas sectoriales específicas, tales como: la política agrícola, la política de pesca, la política de desarrollo regional, la política de transporte e infraestructura física. Todas ellas han sido dotadas de cuantiosos fondos financieros instrumentados a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Este último tuvo un propósito muy claro: hacer converger las variables macroeconómicas (déficit y deuda públicos, índice inflacionario y tasas de interés) de los estados aspirantes a formar parte de la zona del euro. Sus resultados en ese sentido fueron óptimos: cumplió los objetivos para los cuales fue diseñado, permitió a los cuatro países del sur adherirse a la moneda y política monetaria común, al sanear los llamados *fundamentals*, sin dejar de atender prioridades sociales importantes.<sup>6</sup>

La mayor parte de los fondos (cuyo presupuesto para el 2000-2006 fue de 213 mil millones de euros) ha sido canalizada a través de programas de desarrollo multianuales y cada uno de ellos está referido a áreas (objetivos) específicas que en conjunto intentan dar una respuesta integral a la problemática de las regiones y grupos sociales menos favorecidos de la Unión. El objetivo 1 está enfoca-

---

<sup>6</sup> Para mayores detalles con respecto al Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico se recomienda la lectura de Rosa María Piñón Antillón (coord.), *Uniones monetarias e integración económica en las américas*, FCPYS, UNAM y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

do hacia la recuperación de las regiones menos desarrolladas. A esta línea de acción se ha dirigido 70% de las aportaciones. El objetivo 2 comprende a su vez, la reconversión socioeconómica de zonas (industriales, rurales y urbanas) con dificultades estructurales y ha absorbido el 11.5%. El objetivo 3 ha tenido como principal propósito la modernización de los sistemas de formación y fomento del empleo, y hacia el cumplimiento de este fin se ha dirigido 12.3% de las aportaciones otorgadas vía los fondos estructurales. Los montos de presupuesto asignados para el periodo 2000-2006 a cada uno de estos objetivos y su distribución por país se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1

**Distribución de los fondos estructurales por objetivo y por país**  
(millones de euros)

Estado miembro	Objetivo 1	Ayuda transitoria. Objetivo 1	Objetivo 2	Ayuda transitoria antiguos. Objetivo 2-5b	Objetivo 3
Bélgica	0	625	368	65	737
Dinamarca	0	0	156	27	365
Alemania	19 229	729	2 984	526	4 581
Grecia	20 961	0	0	0	0
España	37 744	352	2 553	98	2 140
Francia	3 254	551	5 437	613	4 540
Irlanda	1 315	1 773	0	0	0
Italia	21 935	187	2 145	377	3 744
Luxemburgo	0	0	34	6	38
Holanda	0	123	676	119	1 686
Austria	261	0	578	102	528
Portugal	16 124	2 905	0	0	0
Finlandia	913	0	459	30	403
Suecia	722	0	354	52	720
Gran Bretaña	5 085	1 166	3 989	706	4 568
UE 15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050

En ellos se evidencia la prioridad presupuestaria que le ha sido asignada al objetivo 1 y el papel destacado que han jugado España, Italia, Grecia, Portugal y Alemania como principales países beneficiarios. Con relación al objetivo 2 Francia, Gran Bretaña, Alemania, España e Italia son las naciones que más se han beneficiado. Y en el caso del objetivo 3, vuelven a aparecer estas naciones como principales beneficiarias ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población. A los tres objetivos prioritarios antes enunciados, para el periodo 2007-2013, se sumarán otras disposiciones, donde la piedra angular y el elemento fundamental de las propuestas elaboradas por la Comisión



Europea será el Reglamento que establece para los fondos estructurales FEDER y FSE y el Fondo de Cohesión los siguiente criterios:

- Objetivo Convergencia (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión). La finalidad de objetivo es acelerar la convergencia económica de las regiones menos desarrolladas y mejorar las condiciones de crecimiento y empleo. Para ello se canalizarán importantes inversiones en el desarrollo de recursos físicos y humanos; innovación y sociedad del conocimiento; adaptabilidad a los cambios económicos y sociales; protección del medio ambiente y eficacia administrativa. Se estima que este objetivo de convergencia juegue un papel trascendental en el desarrollo económico y social de los nuevos estados miembros, cuyas diferencias de ingreso *per capita* con los antiguos miembros (UE-15) son muy elevadas.
- Subsidiaridad. El Objetivo de Convergencia se centrará en regiones cuyo producto per cápita (calculado con datos disponibles de los últimos tres años antes de la adopción del reglamento propuesto) no alcance 75% de la media de la UE ampliada, lo que acontece en el caso de la mayoría de los nuevos estados miembros.
- Para consolidar el acervo de los programas anteriores, se ha previsto una ayuda transitoria y específica con un modo decreciente hasta 2013 para las regiones que superen la tasa de 75%, debido al mero efecto estadístico de la ampliación. Tal es el caso de España.
- Las regiones ultraperiféricas se beneficiarían, dependan o no del Objetivo Convergencia, de una financiación específica del FEDER para su integración en el mercado interno y que se tendrán en cuenta sus restricciones específicas.
- El Objetivo de Convergencia abarcará, como en el pasado, las intervenciones del Fondo de Cohesión en los Estados miembros cuya renta nacional bruta no alcance 90% de la media de la UE, y tiene como finalidad ayudarles a satisfacer las exigencias de la Unión Económica y Monetaria.<sup>7</sup>

Los recursos destinados hacia este objetivo serán distribuidos de la siguiente manera: 67.34% para las regiones con un producto *per capita* inferior a 75% de la media; 8.38% para las regiones afectadas por el efecto estadístico; 23.86% para los países beneficiarios del Fondo de Cohesión; 0.42% para las regiones ultraperiféricas.<sup>8</sup> A ello se agrega el Objetivo Competitividad Regional y Empleo (Fondos FEDE y FSE), tendiente a evitar que surjan nuevos desequilibrios en detrimento de las regiones que, de lo contrario, padecerían las repercusiones de factores socioeconómicos desfavorables sin disponer de ayudas públicas suficientes.

---

<sup>7</sup> La Comisión publicará la lista de las regiones o estados miembros que respondan a estas diferentes condiciones en cuanto entre en vigor el reglamento.

<sup>8</sup> Comisión Europea, Política Regional, Inforegio, 2004.

Las regiones del actual objetivo 1 para el año 2007 ya no serán subvencionables en el marco del Objetivo Convergencia debido a su progreso económico, recibirán por el contrario en el marco del Objetivo de Competitividad, y en forma decreciente hasta 2013, una ayuda específica y transitoria (*phasing-in*) para consolidar su recuperación. La lista de estas últimas regiones será publicada por la Comisión en cuanto entre en vigor este Reglamento.<sup>9</sup>

### Compromiso de los países receptores

El destino de los Fondos Estructurales varía en función de las problemáticas específicas y sectoriales a atender<sup>10</sup> y en conjunto generan importantes derramas de recursos frescos hacia las zonas rurales, a las que ha logrado rescatar de un destino incierto, y a todas luces desfavorable, de haber prevalecido única y exclusivamente la acción de las fuerzas del mercado. Cabe mencionar, que en ningún caso se ha tratado de medidas de corte paternalista. La filosofía política que está detrás de estas decisiones es la de dar una respuesta racional al impacto de la apertura económica y al ajuste social provocado primero, por la puesta en marcha del Mercado Único Europeo (libre circulación de mercancías, capital y mano de obra) y segundo, por la adopción de una política monetaria común y una sola moneda: el euro.

Los países receptores de dichos fondos están obligados a diseñar proyectos viables (con metas y objetivos económicos y sociales claros) que justifiquen la asignación de dichos recursos. Los proyectos deben ejecutarse en los tiempos previstos, y desde la perspectiva financiera, tienen que ser complementados con recursos propios que pueden variar entre 20 o 30% del total que comprenda dicha inversión. *El principio de subsidiaridad* juega en ese sentido un papel de suma importancia: la configuración y ejecución de los planes y proyectos caen en el ámbito de la competencia de las entidades locales y regionales. La evaluación favorable por parte de las autoridades comunitarias sobre el cumplimiento de los mismos, hace que los recursos sigan fluyendo hacia las regiones receptoras.

La corrupción, mal endémico de instituciones débiles y carentes de transparencia y sin rendición de cuentas, ha estado bien acotada; los ojos vigilantes de las comunidades favorecidas y de las autoridades comunitarias evitan desviaciones que de haberse dado,<sup>11</sup> no habrían generado la transformación que hoy se observa en las naciones del sur. *A grosso modo*, se abordarán algunas de las principales características de estos fondos, vinculándolos además con las políticas sectoriales a las que

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Son tres los criterios que rigen el destino de los Fondos Estructurales, a saber: objetivo 1: incluye las regiones con un PIB *per capita* inferior a 75% de la media comunitaria y abarca 70% de los Fondos Estructurales. Objetivo 2: destinado a regiones con dificultades, es decir, áreas rurales, pesqueras o industriales en declive y que no sumen más de 18% de la población de la UE. Objetivo 3: apoyo a la adaptación y modernización de las políticas de educación, formación y ocupación. Se destina a regiones que no estén incluidas en el objetivo 1.

<sup>11</sup> Aunque tampoco se puede afirmar que no haya habido excepciones.

hemos hecho referencia, así como a sus efectos modernizadores y el cambio operado en la dinámica de interacción intersectorial.

### La política agrícola común y el FEOGA<sup>12</sup>

La Política Agrícola Común (la PAC) representa uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la UE y sus objetivos están enunciados en el artículo 39 del Tratado de Roma, a saber: incremento de la productividad (garantizando un nivel de vida equitativo de la población agrícola) estabilización de los mercados, seguridad en el abastecimiento y precios razonables para el consumidor. En este artículo se reconoce también la necesidad de tener en cuenta la estructura social del sector y las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias, así como la conveniencia de efectuar de manera gradual y oportuna las adaptaciones necesarias.<sup>13</sup>

Para el logro de este propósito, durante varias décadas se dotó a la PAC de un blindaje financiero impresionante. El sector agrícola fue el que mayores recursos presupuestarios absorbió, permitiéndole a la PAC el logro de los objetivos planteados. Su contribución al crecimiento económico de las áreas rurales fue también fundamental: garantizó el suministro de una amplia gama de productos alimenticios, haciendo de la Unión Europea no sólo una región autosuficiente en materia alimenticia, sino generadora de cuantiosos ingresos. La UE produce alimentos y bebidas por valor de unos 675 mil millones de euros anuales, es decir, al igual que los Estados Unidos, es uno de las potencias productoras de bienes agrícolas en el mundo. Véanse gráficas 1 y 2.

En el ámbito del comercio mundial, a tal grado fue el impulso experimentado por la agricultura europea, que en un periodo realmente breve, convirtió a la Unión en el primer importador mundial y en el segundo exportador de bienes agrícolas. Más de la mitad de sus exportaciones (53%) son alimentos preparados, principalmente: cerveza, agua, vinos y licores. Se exportan también otros productos vegetales, tales como: cereales, frutas, verduras, harinas y flores. Sus exportaciones de productos animales (carne y productos lácteos)<sup>14</sup> ocupan también un lugar significativo en el comercio internacional. Véase gráfica 3.

En lo que a las importaciones europeas de bienes agrícolas se refiere, el grueso de las mismas son granos y sus derivados. Éstos representan 42% del total. Sin embargo, el crecimiento de este sector (que incluye además frutas, vegetales, cereales, café, etc.) ha sido bastante modesto, sobre todo si se le compara con otros productos e incluso, se puede observar un claro descenso. En 1995,

---

<sup>12</sup> Siglas correspondientes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

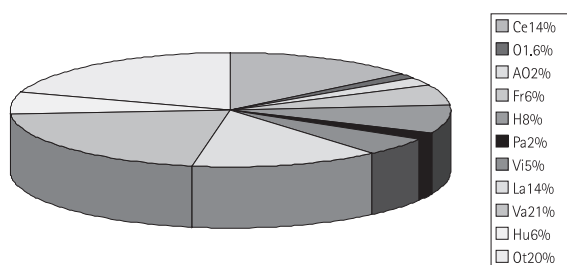
<sup>13</sup> En efecto, sus orígenes datan de la década de los setenta, siendo su principal función la de apoyar los precios y las rentas interiores, mediante operaciones de intervención y sistemas de protección fronteriza.

<sup>14</sup> En comparación con 1995, los principales incrementos se dieron en el sector de alimentos preparados. No se registraron crecimientos significativos en las exportaciones de productos animales como carne y productos lácteos.

Gráfica 1

**Producción agrícola de la UE: principales productos**

(% de la producción por valor, 2002)



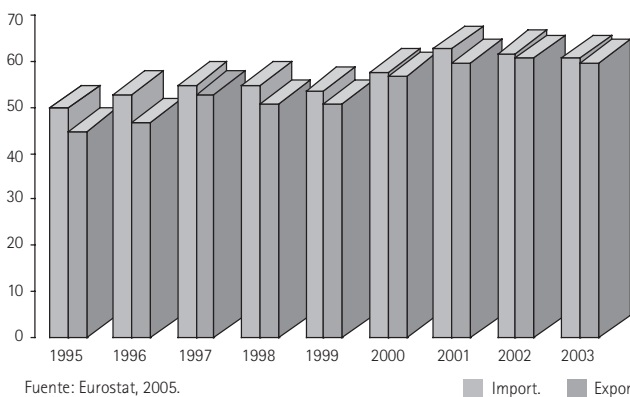
Ce: Cereales, O: Oleaginosas, AO: Aceite de Oliva, Fr: Frutas Frescas, H: Hortalizas, Pa: Papas, Vi: Vino, La: Productos Lácteos, Va: Vacuno, Porcino y Ovino, Hu: Huevos y aves de corral, Ot: Otros

Fuente: Comisión Europea, 2004.

Gráfica 2

**Comercio agrícola (UE-15) con otros países**

(miles de millones de euros)



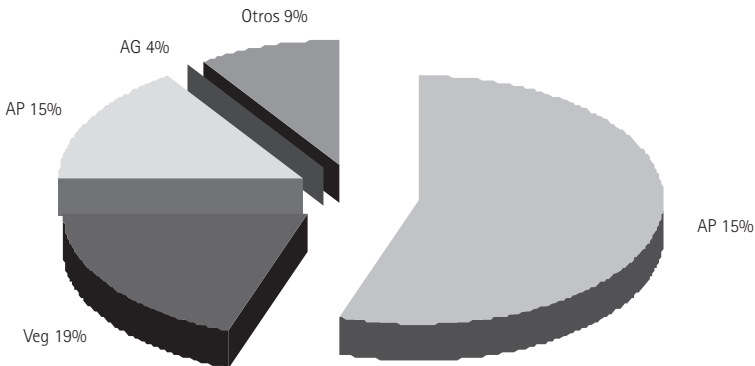
Fuente: Eurostat, 2005.

por ejemplo, este tipo de bienes alcanzó 47% del total de las importaciones agrícolas europeas, pero su importancia relativa con el paso del tiempo va en declive. Por el contrario, los alimentos preparados, basados en vegetales, carne o cereales, así como la cerveza, el vino, los licores y el tabaco, registran mayores tasas de crecimiento. Las bebidas alcohólicas alcanzaron 20% del total de los bienes agroalimentarios importados y desde el 2003 no han dejado de crecer. Los alimentos preparados, en términos porcentuales también representan un porcentaje importante (36%) del total de las importaciones agrícolas europeas. Véase gráfica 4.

La PAC tampoco ha estado exenta de fuertes críticas y disfuncionalidades. En el primer caso, sistemáticamente ha sido objeto de cuestionamientos muy diversos, procedentes tanto del exterior como del interior. El excesivo proteccionismo y los elevados subsidios otorgados al sector agrícola europeo, han sido la principal causa de las disputas comerciales que enfrenta ese bloque económico y monetario con otros países del mundo. Y en el segundo caso, la instrumentación de medidas proteccionistas llevó a la UE a generar enormes excedentes<sup>15</sup> de bienes agrícolas que han distorsionado los precios internacionales, en una franca y desleal competencia con los países productores y exportadores del Tercer Mundo.

Gráfica 3

**Principales productos agrícolas de exportación, 2003**



AP: Alimentos preparados. Veg: Vegetales. AP: Productos animales. AG: Aceites y Grasas.

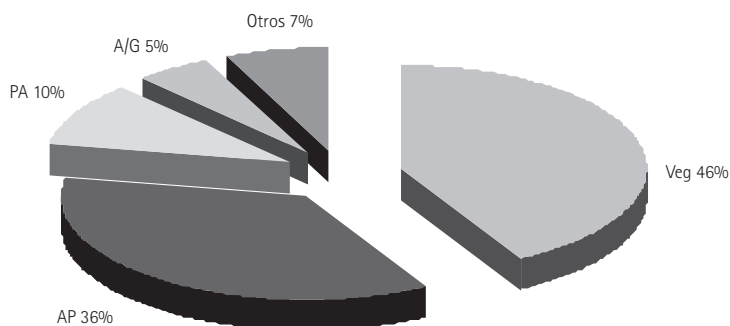
Fuente: Comisión Europea, 2005.

En pocos años, la UE logró ser autosuficiente en la mayoría de los productos agrícolas y en la actualidad goza de 370% de autosuficiencia en leche entera en polvo, 247% en leche descremada en polvo, 12% en azúcar, 120% en trigo y 116% en mantequilla. Y ello en buena medida ha sido producto de la enorme derrama de recursos frescos dirigidos hacia la producción de bienes agrícolas; aunque, cabe reconocer, que el peso de la PAC en el total de presupuesto comunitario, registra hoy un significativo descenso, sobre todo a la luz de los montos ejercidos en el pasado.

<sup>15</sup> La impresionante destrucción de alimentos (por no encontrar demanda interna y externa), así como las presiones externas, provenientes principalmente de los Estados Unidos, obligó a las autoridades comunitarias a introducir en la década de los ochenta algunas reformas.

Gráfica 4

**Principales importaciones de bienes agrícolas, 2003.**



Veg: Productos vegetales. AP: Alimentos preparados. PA: Productos animales; AG: Aceites y grasas.

Fuente: Comisión Europea, 2005.

En efecto, a diferencia de otros años, en los que 70% del presupuesto comunitario se destinaba al sector agrícola, hoy el porcentaje ejercido es considerablemente menor. Pero tampoco se puede argumentar que el sector agrícola no sigue estando altamente subsidiado: a él se aboca 40% de los fondos comunitarios. Los cambios experimentados por la PAC responden a las reformas introducidas durante las décadas de los ochenta y noventa, a fin de adecuar la UE a las obligaciones contraídas por los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y de la OMC. El acuerdo de carácter recíproco, por ejemplo, requirió una reducción por parte de la UE de 20% en el apoyo interior otorgado a la agricultura y un recorte de 36% del gasto presupuestario destinado a la subvención de las exportaciones, además de disminuir un 21% el volumen de las exportaciones subvencionadas.<sup>16</sup>

Con la Agenda 2000 y las reformas del 2003-2004, nuevas medidas fueron introducidas.<sup>17</sup> El objetivo era evitar que las distorsiones continuaran y adquirieran dimensiones aun mayores, sobre

<sup>16</sup> Datos de la Comisión Europea, 2004.

<sup>17</sup> La Agenda 2000 representa la reforma más radical y completa de la PAC desde su creación. En particular comprende las siguientes medidas: mejoras de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales; fomento de un nivel equitativo y digno para los agricultores; creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores; elaboración de una nueva política de desarrollo rural que se convirtió en el segundo pilar de la PAC; integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales de la PAC; mejora de la calidad y seguridad de los alimentos y simplificación de la legislación agrícola y descentralización de su aplicación para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso. En síntesis, con la Agenda 2000 se pretende el desarrollo de una agricultura multifuncional, sostenible y competitiva en la UE. Con la reforma de junio de 2003 se adicionan los siguientes puntos: 1) disociación y pagos únicos por explotación (es decir,

todo en lo que al exceso de la producción de alimentos se refiere. En el año 2003, por ejemplo, la UE alcanzó un acuerdo tendiente a completar el cambio de la mayoría de los subsidios de la PAC de precios de garantía, por pagos directos a los agricultores. Con ello, se intentaba romper el vínculo entre los apoyos a la agricultura y la producción agrícola. En el futuro, cada granja recibirá un pago anual basado en su nivel de producción durante un periodo determinado pero ya no estará obligada a producir la misma cantidad; por el contrario, se espera que ésta descienda.

Los efectos de dichas reformas se han hecho sentir principalmente en la producción total de cereales, proteína y oleaginosas, carne de res, cordero y productos lácteos. Se esperan también bajas en la producción de algodón, aceite de oliva y tabaco. Y aunque quedan pendientes el azúcar, las frutas, los vegetales y los vinos; con la implementación total de estas reformas, se estima que 90% del apoyo a los agricultores europeos podrá ser clasificado dentro de la categoría *sin distorsión comercial*.

Y aunque estas medidas han sido bienvenidas por terceros países productores y exportadores de bienes agrícolas, sus demandas continúan y exigen una transformación radical de la PAC. Como principal exportador de alimentos en el mundo, Estados Unidos ha liderado en algunas ocasiones dichas demandas;<sup>18</sup> a pesar de ser también una de las naciones en el mundo que más subsidian a su sector agrícola. El Mercosur ha ido más allá y sus países integrantes se han negado a firmar acuerdos bilaterales y/o multilaterales que no ofrezcan un acceso efectivo al mercado agrícola de los países desarrollados, en este caso al europeo. Lograrlo les significaría contar con mayores montos de recursos económicos, necesarios para impulsar el crecimiento de sus respectivas economías y atender apremiantes demandas sociales.

Los subsidios directos a la PAC no son poca cosa; representan cuantiosos montos de recursos económicos. En conjunto y de acuerdo con la OCDE,<sup>19</sup> los subsidios otorgados tanto por la UE como por los Estados Unidos alcanzan más de 300 mil millones de dólares al año. Y en palabras del profesor Isaiah Frank,<sup>20</sup> "En promedio, las vacas de la UE reciben un subsidio de 2.20 dólares diarios, más que el promedio del salario medio de 20% del total de la población mundial". Aunque, para ser

---

se modifican las bases de las ayudas directas a la producción concedidas a los agricultores o a las asociaciones de productores, eliminándolas progresivamente y dissociándolas de la producción). Esta disociación ha entrado en vigor el 1 de enero de 2005. Además con el nuevo sistema introducido, se pretende equilibrar mejor las rentas de los productores a través del pago único por explotación. No obstante, los nuevos estados miembros de la UE fueron excluidos del cumplimiento de esta norma. Seguirán, por lo tanto, aplicando el régimen de pago único por superficie. En el 2004, la PAC también sufrió algunos cambios, referidos principalmente a algunos productos agrícolas mediterráneos como el algodón y el tabaco. Para una mayor información a este respecto, consultar los documentos oficiales de la Comisión Europea.

<sup>18</sup> En efecto, los Estados Unidos son los más importantes exportadores de productos agrícolas en el mundo: detentan 12% del total y 75% de sus exportaciones se realizan fuera del TLCAN. Y aunque 40% de sus exportaciones se dirige hacia el continente asiático, el mercado europeo le es en sumo atractivo por el alto poder adquisitivo de sus consumidores.

<sup>19</sup> Siglas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

<sup>20</sup> Profesor de Economía Internacional, Paul Nitze School of Advanced International Studies, Washington, 2005.

justos, habría que señalar que una situación semejante acontece en el caso de los subsidios que los Estados Unidos conceden a sus agricultores. En ambos casos se distorsionan los precios internacionales de los bienes agrícolas y se coadyuva a la continuidad de un proteccionismo inaceptable para muchos países en desarrollo productores de bienes agrícolas.

Los argumentos esgrimidos por la UE, se refieren básicamente a que dichos subsidios constituyen en promedio 90% del ingreso de los agricultores europeos antes de impuestos. Es decir, el granjero promedio apenas podría sobrevivir si no contase con dicha ayuda. Sin embargo, esta cifra encubre situaciones paradójicas que se pueden observar al analizar el peso de los subsidios por ramas agrícolas. En algunas de ellas, la participación efectivamente es escasa: menor a 10 % (productores de vino de calidad), pero en otras es en sumo elevada: más de 25% del pago de los subsidios se otorga a un reducido número de agricultores, es decir a 5%<sup>21</sup> del total de los agricultores europeos. De hecho, 30 de los agricultores más grandes, obtienen en promedio más de 390 mil euros al año. Esta cifra es 217 veces superior al promedio de lo que reciben los 180 agricultores más pequeños y que representan 40% del total nacional.<sup>22</sup>

Así, mientras los países altamente industrializados demandan a los países en desarrollo la liberalización del sector servicios, en el agrícola hacen prevalecer un proteccionismo a ultranza. Esta ha sido y es la razón por la cual la Ronda Doha no ha podido avanzar: en su momento descarriló la Reunión Ministerial de Cancún (2003) y casi lo logra en la última Reunión de Hong Kong (2005).<sup>23</sup> Además, la política agrícola de la UE genera debates y posiciones encontradas no sólo en el ámbito externo; sino que en Europa también existe una fuerte polémica a ese respecto. El último conflicto lo protagonizaron Francia y Gran Bretaña al aprobar el monto total del presupuesto comunitario y sus respectivas asignaciones. Las posiciones de estos países difieren sustantivamente. Para el gobierno británico, los fondos canalizados al sector agrícola no son congruentes con lo acordado en la Cumbre de Lisboa<sup>24</sup> y no

---

<sup>21</sup> *The Economist*, diciembre 10-16, 2005.

<sup>22</sup> Según datos del Grupo de Economía Mundial, del Instituto de Estudios Políticos de París, citado por *The Economist*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>23</sup> Sexta Conferencia Ministerial de la OMC (diciembre 13-18 de 2005).

<sup>24</sup> En la Cumbre de Lisboa de 2000, los estados miembros de la UE acordaron un objetivo muy ambicioso pero también muy necesario de alcanzar: lograr en el 2010 el liderazgo mundial en investigación y desarrollo e innovación, apoyando de manera decidida y fuerte al sector educativo (donde se crean las mentes del futuro). No obstante, seis años después, el balance no es muy favorable. Un reciente estudio revela la gran distancia que se está gestando entre los Estados Unidos y Japón en materia de enseñanza universitaria. Si efectivamente Europa quiere estar en la vanguardia del conocimiento tendrá que tomarse muy en serio los objetivos de Lisboa y poner todo su empeño en que así suceda. No sólo es necesaria la canalización de importantes montos de financiamiento a dicho sector, sino que las universidades europeas deben prepararse para estar a la altura de los actuales momentos; mejorando sus contenidos de enseñanza y planta docente. Véase *El País*, 15 de marzo de 2006, p. 12.



representan el futuro de Europa.<sup>25</sup> La posición de Francia por el contrario, no permite mayores cambios y se aferra a una política agrícola cada vez más costosa para los contribuyentes y consumidores europeos.<sup>26</sup> Pero no está sola, entre sus aliados están España e Italia, países que se benefician con cuantiosos montos provenientes de las arcas comunitarias. Todos ellos se respaldan en el Acuerdo alcanzado por la UE en octubre de 2002, por medio del cual los estados miembros aprobaron que la PAC no sufriría ningún cambio antes del año de 2013. Es probable, sin embargo, que el congelamiento del gasto de la PAC no logre llegar a esa fecha. La presión ejercida por otros estados durante las negociaciones del presupuesto comunitario, obligó a Francia a aceptar que en el año 2008 se revise la PAC.

Pero, no sólo Gran Bretaña desea recortar los subsidios agrícolas. La PAC es criticada incluso por quienes desean proteger al campo europeo y a los pequeños agricultores. Resulta insostenible que 80% de los subsidios queden en manos de 20% de los granjeros más ricos de la UE. Además, mientras la PAC le cuesta a la Unión más de 47 mil millones de dólares al año, la agricultura emplea a menos de 2% del total de la población económicamente activa. Su contribución a la generación de riqueza, si bien es importante, sobre todo para algunos países miembros, en términos del PIB comunitario representa sólo 5% del total.<sup>27</sup>

Algunos datos reveladores del Banco Mundial, permiten ubicar dicha problemática desde la perspectiva de sus efectos sobre los países del Tercer Mundo. De acuerdo a estimaciones realizadas

---

<sup>25</sup> Al respecto argumenta, y con razón, que el futuro de Europa está en la investigación, en la innovación en las Pymes y en las nuevas tecnologías. Pero independientemente de la fortaleza de estos juicios de valor, muchos analistas señalan que se trata de defender el cheque británico, cuyos orígenes se remontan a 1984, año en el que la entonces Primer Ministro de ese país, Margaret Thatcher, logró una devolución anual de dos tercios de sus aportaciones a la UE. En el año 2004, por ejemplo, los británicos recibieron unos 5 000 millones de euros por este concepto. La razón obedece al escaso provecho que saca Londres de la PAC, la principal partida del presupuesto europeo ya que tiene menos agricultores que países de tamaño similar como Francia. Además, en 1984 el Reino Unido era el segundo país más pobre de la UE, lo que aumentaba el agravio comparativo. Y en la teoría, el resto de los socios de la UE debían pagar ese cheque, proporcionalmente al tamaño de sus economías; sin embargo, en 1999, cuatro países (Alemania, Holanda, Suecia y Austria) exigieron limitar sus contribuciones a 25%. Desde entonces, los grandes perjudicados son Francia, Italia y España. Con la expansión al Este, el presupuesto crecerá y con él la cuantía del cheque británico: si no hubiera reformas, superaría los 7 000 millones de euros en el año 2013. Además, ello se da en un contexto en que la economía británica ha crecido sin parar. Así, los estados miembros originales de la UE sufragarían la ampliación, mientras que a GB le saldría casi gratis, situación a todas luces inaceptable para el resto y sobre todo para Francia y España. Véase *La Razón*, 14 de diciembre de 2005.

<sup>26</sup> La defensa de la PAC está muy arraigada entre la clase política y la sociedad francesa. Esta nación detenta además el primer lugar como productor de bienes agrícolas en Europa, y es por lo tanto el mayor beneficiario de la PAC. Francia absorbe en ese sentido el 25% del total de los subsidios agrícolas de la UE. Al ex presidente Charles De Gaulle se le atribuye una frase que le da un mayor contenido político a esta posición: "un país que no puede alimentar a su pueblo no es un gran país".

<sup>27</sup> Eurostat, 2005.

en el año 2005 por este organismo internacional, si las barreras agrícolas de los países desarrollados disminuyeran, las naciones pobres podrían exportar alrededor de 190 mil millones de dólares en los próximos diez años. Ello sin duda contribuiría a disminuir las condiciones de pobreza extrema en la que viven millones de pobladores de extensas zonas rurales de países en desarrollo o francamente atrasados y pobres. Por ello habrá de continuar la lucha por una mejor distribución de los ingresos derivados de la producción mundial de bienes agrícolas.

### **Políticas complementarias**

Desde 1994, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) agrupa los instrumentos comunitarios relativos a la problemática del sector pesquero. La política comunitaria de pesca se aplica a todas las regiones costeras y su principal misión consiste en aumentar la competitividad del sector pesquero, promoviendo la creación de empresas viables y apoyando a la industria pesquera para que mantenga un equilibrio entre la capacidad pesquera y los recursos disponibles. Las políticas de desarrollo social y regional y sus respectivos fondos económicos (Fondo Social Europeo, FSE en el primer caso y Fondo de Desarrollo Regional, FEDER, en el segundo) tienen como finalidad la de apoyar tanto la política social como el financiamiento de programas de desarrollo regional.

El Fondo Social Europeo, por ejemplo, surgió en 1960 y está dirigido a planes de formación profesional, reciclado y creación de empleo, principalmente entre jóvenes desempleados, desempleados de larga duración, grupos sociales marginados y mujeres. Las intervenciones del FSE se ajustan a los tres objetivos antes enunciados y su intervención directa está referida al desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y prevenir el desempleo, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades para todos. La promoción de una mano de obra cada vez más calificada, apoyando su adaptación a la innovación y organización del trabajo y a la iniciativa empresarial, cae también dentro del ámbito de sus competencias.

El FEDER, se creó en 1975 y está dirigido hacia las regiones más desfavorecidas. Su principal objetivo es reducir los desequilibrios socioeconómicos existentes entre las regiones de la Unión. Con dicho fondo se financian programas que son presentados y gestionados directamente por las autoridades competentes de los estados miembros. Las zonas que pueden acogerse a las ayudas regionales comunitarias se definen en función de las necesidades derivadas de problemas socio económicos específicos.

### **Fondo de cohesión: infraestructuras y desarrollo sustentable**

Este fondo tiene sus orígenes en el Tratado de Maastricht (1992); su razón de ser fue la de facilitar la cohesión económica y social entre los estados miembros (principalmente la de los países del Sur) de cara a la profundización del proceso de integración económica de la UE. En efecto, cuando se firmó dicho Tratado, los países menos desarrollados de la Unión: España, Irlanda, Portugal y Grecia, no

podrían aplicar una estricta disciplina presupuestaria y fiscal (tal como lo exigían los criterios de convergencia)<sup>28</sup> y aumentar al mismo tiempo su tasa de crecimiento económico. Para tal efecto, se canalizaron hacia este fondo 18 mil millones de euros (2000-2006), con el objeto de financiar grandes proyectos en medioambiente y transporte. Y es una prueba más de la solidaridad de los países más avanzados de la Unión con los de menor desarrollo relativo. Su propósito fue y continúa siendo para los países recién incorporados, el de facilitar la cohesión entre los estados miembros de la Unión, así como la incorporación de los mismos a la zona euro. Las características específicas que le fueron designadas al Fondo de Cohesión por el Consejo Europeo de Edimburgo fueron las siguientes:

- Sólo podían recibir ayuda los estados miembros cuyo producto *per capita* fuese inferior a 90% de la media comunitaria.
- Este fondo respondería a las necesidades planteadas por el programa de convergencia económica. A ese respecto, fueron cuatro los países beneficiarios: España, Grecia, Irlanda y Portugal.
- Los montos asignados responderían al total de su población y en ese sentido se distribuyeron de la siguiente manera en 1996: 52-58% para España, 16-20% para Portugal, 16-20% para Grecia y 7-10% para Irlanda.
- Si alguno de estos estados miembros continuaba con un déficit público excesivo, ningún nuevo proyecto le sería aprobado por la comisión. Su corrección inmediata era imprescindible para recibir recursos frescos provenientes de dicho fondo.

Las bondades de dicho fondo son de muy diversa índole: al tiempo que se apoya a proyectos medioambientales, se favorecen proyectos de infraestructura de transportes. Este fondo puede además contribuir con 80 u 85% del gasto público total. Los estados receptores por su parte, están obligados a lograr un adecuado equilibrio entre el financiamiento de proyectos de infraestructura de transporte y proyectos tendientes a favorecer al medio ambiente. El criterio a privilegiar es el reparto equilibrado entre ambas categorías; es decir, 50% para cada una de ellas. Todos los proyectos deben cumplir con las disposiciones del Tratado de Maastricht y la legislación comunitaria vigente, además de respetar las normas sobre competencia, medio ambiente y adjudicación de contratos públicos.

A partir del año 2007, sin embargo, el Fondo de Cohesión está llamado a dar un viraje significativo. En efecto, el 14 de julio de 2004, la Comisión Europea hizo una serie de propuestas legislativas destinadas a reformar la política de cohesión y dotó al Fondo de Cohesión de cuantiosos montos para fomentar acciones estructurales que revistan una mayor especificidad con relación a las orientaciones estratégicas de la UE: compromisos de Lisboa y Gotemburgo. Con ello, se pretende favorecer el desarrollo de una economía del conocimiento competitiva y sostenible, así como la nueva estrategia

---

<sup>28</sup> Para mayores detalles se recomienda la lectura de Rosa María Piñón Antillón (coord.), *Uniones monetarias e integración en las Américas*, FCPYS y Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

de empleo y la mayor concentración de recursos en las regiones menos favorecidas. La descentralización y aplicación simplificada de procedimientos comunitarios adquirirán, en ese sentido, una mayor transparencia y eficacia.

### Los Fondos Estructurales y la Agenda de Lisboa

De cara al futuro y con base a la Agenda de Lisboa<sup>29</sup> se busca que los Fondos Estructurales guarden una mayor sintonía con ésta. El objetivo es lograr una mayor vinculación entre los objetivos de unos y otros programas. De acuerdo a la Comisión (y después de haber realizado una exhaustiva evaluación a ese respecto) existe una amplia congruencia entre los objetivos de la Agenda Lisboa y los de los Fondos Estructurales.<sup>30</sup> A saber: tasas de crecimiento económico más elevadas y una mayor generación de fuentes de trabajo. No obstante, ninguno de estos dos rubros indica que las cosas marchan según lo planeado. Las tasas de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, siguen siendo muy elevadas y las tasas de crecimiento económico en los estados miembros más prósperos, aún no logran despegar. No obstante, las directrices planeadas por la Agenda de Lisboa son muy válidas e incluso relevantes. El crecimiento económico no debe alcanzarse a costa de la degradación medioambiental; por el contrario, el desarrollo debe ser sustentable. En particular, es indispensable mejorar la competitividad de la UE en su conjunto y de sus integrantes. Los retos planteados por la globalización de la economía mundial y el rápido desarrollo de los cambios tecnológicos generados en el mundo, hacen que esta prioridad sea insoslayable. Es urgente la toma de decisiones a ese respecto.

De acuerdo a la Comisión, los principales actores regionales de la Unión, deben hacer suyos los objetivos de la Agenda de Lisboa tanto en lo que concierne a la definición de los programas regionales, como a su implementación. Esa es la finalidad del Objetivo de Competitividad y Empleo recientemente

---

<sup>29</sup> La prioridad principal de la Agenda de Lisboa es obtener una mayor tasa de crecimiento económico agregado en la UE, mientras que la de los Fondos Estructurales es la cohesión y la reducción de las desigualdades económicas regionales en la Unión. Existe por lo tanto, entre los Fondos y la Agenda, un fuerte potencial a desarrollar, toda vez que la contribución de los Fondos al crecimiento vía la activación de regiones subdesarrolladas es clave en esa estrategia. Para mayor información a este respecto se recomienda la lectura de Rosa María Piñón Antillón, *Economía global e integración regional: las experiencias de América Latina y la Unión Europea*, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y FCPYS, UNAM, 2005.

<sup>30</sup> De acuerdo al análisis de los estudios regionales realizados por la Comisión Europea, la conclusión a la que ésta ha llegado es que la congruencia en muchos de los casos estudiados fue superior a 50%. Aunque también existen diferencias evidentes entre los distintos tipos de regiones y áreas. La congruencia es significativamente mayor en regiones relativamente más prósperas y oscila entre 67 y 85% y mucho menor en regiones relativamente menos prósperas en las que el rango se sitúa entre 18 y 33%. Otras evidencia de congruencia la aportan los efectos positivos de los Fondos Estructurales en varios campos prioritarios de la Agenda de Lisboa, tales son los casos de los niveles generales de educación, aplicaciones de patentes y graduación de alumnos de ciencia y tecnología en Portugal; reducción en el número de deserciones escolares y crecimiento de la inversión privada en Grecia y niveles generales de educación y aprendizaje más duradero en Irlanda.

incorporado a los criterios que rigen la asignación de los Fondos Estructurales para el 2007. A grandes rasgos son tres las líneas de acción propuestas: 1) innovación, 2) medioambiente y protección de riesgos; y 3) accesibilidad. Con ello las autoridades comunitarias pretenden fortalecer la competitividad de las regiones seleccionadas, mismas que según la Comisión contarán con los recursos financieros que lo hagan posible. Ahora bien, si el propósito del Objetivo de Competitividad y Empleo es fomentar una clara orientación estratégica en los estados miembros con relación a la Agenda de Lisboa, es necesario que todos caminen en esa dirección. Y si el apoyo a los programas se concentrará en regiones seleccionadas, es muy improbable que se establezca un vínculo entre el apoyo para el crecimiento regional y la competitividad, por una parte; y los cambios políticos y las reformas en los estados miembros, por la otra.

No queda claro, sin embargo, si la implementación de la Agenda de Lisboa, entendida como la interacción sistemática de reformas tendientes a alcanzar los objetivos propuestos, pueda ampliarse mediante el apoyo de un programa de inversiones. Para no dejar cabos sueltos, la Comisión Europea ha agregado al Objetivo de Competitividad los siguientes elementos:

- Vinculación con programas y políticas nacionales. El apoyo a la competitividad y el empleo debe quedar condicionado a la existencia de vínculos explícitos con las estrategias y políticas nacionales y el desarrollo de políticas nacionales dirigidas a la implementación de la Agenda de Lisboa.
- Como medida complementaria, los fondos del Objetivo de Competitividad y Empleo pueden quedar condicionados al avance y las reformas en campos políticos específicos y relevantes para la Agenda de Lisboa, siguiendo además las negociaciones entre cada Estado miembro y la Comisión.
- El apoyo financiero debe realmente traducirse en un impacto económico significativo y producto de un contexto específico. De no hacerlo así, es poco probable que se logre un mayor aprendizaje político y se produzca la multiplicación del efecto político deseado. En este sentido, la concentración en regiones seleccionadas representa la posibilidad más viable y debe ser por lo tanto apoyada.
- En el contexto de la Agenda de Lisboa, los estados miembros tienen que seleccionar un limitado número de regiones y/o campos prioritarios de inversión dentro de los campos elegibles para el futuro apoyo del Objetivo de Competitividad y Empleo. No obstante también es posible que se dé una mayor concentración temática.
- Los estados miembros deben establecer compromisos políticos que aseguren la multiplicación y canalización de los resultados y las experiencias adquiridas en las regiones apoyadas o en los campos prioritarios de inversión.
- Serán realizadas revisiones periódicas a fin de verificar los resultados obtenidos y su congruencia con la Agenda. Dichas revisiones se complementarán con las evaluaciones hechas al cumplimiento del Objetivo de Competitividad y Empleo.

En síntesis, la finalidad es alcanzar una verdadera interacción entre la Agenda de Lisboa y los Fondos Estructurales, éstos están llamados a ser un instrumento que facilite los propósitos de la Agenda de Lisboa. Estudios realizados a ese respecto indican sin embargo, que la contribución de los Fondos Estructurales está condicionada por el *status quo* y por la importancia que los estados miembros conceden en la práctica a la Agenda de Lisboa. Por lo que a juicio de los mismos, la Agenda no está bien enfocada y tampoco los están sus mecanismos de implementación que siguen siendo muy débiles. No obstante, el camino ha sido trazado, y a semejanza del pasado, si hay voluntad política en los estados miembros de la UE, éstos pueden mejorar su competitividad e incorporarse cada vez más a la economía del conocimiento bajo las reglas del desarrollo sustentable.

## El caso de España: el cambio cualitativo hacia el desarrollo

### *Efectos de los Fondos Estructurales sobre la agricultura*

En sólo tres décadas, España ha logrado trascender de una economía agrícola y poco desarrollada industrialmente a una economía moderna, con una alta participación del sector servicios. El tamaño de su PIB (0.9 trillones de euros)<sup>31</sup> la hace figurar entre las diez economías más ricas del planeta,<sup>32</sup> situándola, al igual que Canadá, en el octavo lugar. El modelo de agricultura tradicional —basado en la captación de mano de obra abundante, bajos salarios y un mercado alimenticio subdesarrollado y poco diversificado— ha quedado atrás. La agricultura ha dejado de ser una de las principales fuentes de trabajo y de generación de ingresos. Entre 1950 y 1990, la participación de la agricultura en el PIB cayó a menos de 5% y la mano de obra ocupada en este sector disminuyó de 50% a menos del 10% del total.<sup>33</sup> La transformación experimentada por esa nación ha sido espectacular. Y la adhesión de España a la Unión Europea explica en buena medida la clave de ese éxito. En efecto, cuando España ingresó a la UE, su sector agrícola era estructural y políticamente obsoleto<sup>34</sup> y tenía más importancia para su economía que para las de las economías del resto de la Unión. En 1986, por ejemplo, la agri-

<sup>31</sup> Millones de millones. Véase Cumbre de Davos, *El Mundo*, 28 de enero de 2006.

<sup>32</sup> No obstante, la convergencia real de España con los países más ricos del mundo habría sido mayor, si en paralelo al crecimiento de la producción de bienes y servicios, la productividad de la economía tuviese una mayor presencia. Por el contrario, una de sus grandes fallas es la baja participación que detenta en cuanto al grado de alfabetización digital, así como en lo que se refiere a infraestructuras tecnológicas y a la facilidad para crear empresas. La economía española dista mucho de haberse situado en un estadio cercano a una economía del conocimiento, y de cara a la competitividad internacional, si España no avanza de manera sistemática en dichas materias, puede tener severos problemas que terminarán afectando su tasa de crecimiento y su capacidad de crear empleos nuevos y mejor remunerados.

<sup>33</sup> Carlos Closa y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan ed., 2004.

<sup>34</sup> En la década de los ochenta los mercados y la producción estaban controlados por un estado intervencionista y la autoridad nacional tenía el monopolio legal de la compra de trigo y un control casi absoluto sobre otros cereales; productos como el arroz no podían ser cultivados sin la autorización gubernamental. El gobierno también controlaba el

cultura representaba para la economía española 5.6% de su PIB, mientras que para el promedio de la UE era de 3.4%. La proporción de la población española que laboraba en dicho sector era de 16.1%, en tanto que el promedio europeo era 7 por ciento.

Los ingresos agrícolas españoles alcanzaban montos elevados: 79.82% del promedio de la Unión y eran sustancialmente mayores que el promedio total de España. El PIB *per capita* español presentaba en ese entonces 69% del promedio europeo.<sup>35</sup> Una década después, la producción agrícola había logrado descender a 3% del PIB español, aunque continúa estando por encima del promedio europeo: 1.5%.<sup>36</sup> Dada la importancia que el sector agrícola representó durante muchos años para España, la PAC fue y continúa siendo una fuente importante de recursos frescos provenientes del presupuesto comunitario. Ello ha sido y es significativo no sólo desde la perspectiva española, sino europea toda vez que del conjunto de las políticas comunitarias, la PAC es la que mayores subsidios ha recibido por parte de las instancias comunitarias a lo largo de varias décadas.

En las negociaciones sobre el ingreso de España a la UE, estuvieron presentes aspectos económicos y sociales muy importantes. Entre ellos destacan: la convergencia de los precios y los pagos de apoyo, exención temporal para implementar los reglamentos de la UE y exenciones a la libre circulación de productos altamente sensibles. En ese sentido, la entrada de España a la UE tuvo efectos macroeconómicos positivos sobre los precios de los productos agrícolas (de consumidores y productores) y la inflación. Y si bien la agricultura española no estuvo exenta de experimentar también impactos negativos, sobre todo en sectores intensivos en mano de obra, la PAC le ha brindado a España una mayor regionalización<sup>37</sup> y ha sido el norte del país el que registró los más altos impactos y las áreas dedicadas a las exportaciones a gran escala (frutas y vegetales, entre otros) fueron las más beneficiadas.

A medida que la economía de España fue incorporando su quehacer a las políticas comunitarias, los patrones del comercio exterior se fueron modificando a pasos acelerado y favorecieron con ello una mayor modernización del aparato productivo en su conjunto. Es cierto que numerosas importaciones fueron substituidas por productos comunitarios y que el ingreso de España a la UE no produ-

---

comercio de alimentos y prohibía su importación con la excepción del maíz. Aunque la fruta y las verduras españolas podían competir con éxito con los productos importados, el mercado nacional estaba altamente protegido.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> La agricultura española es muy variable, en ella se encuentran productos de clima templado, tropical y mediterráneo. Las principales zonas productoras de ese país son: la Cuenca del Cantábrico, en la que predominan productos lácteos y ganado. Madrid y Cataluña, donde existen zonas ganaderas con algunos cultivos de aceite de oliva, frutas, vegetales y viñedos. Andalucía, Murcia, Islas Canarias, Islas Baleares, Valencia, que son zonas de cultivo de frutas y vegetales (Andalucía produce 80% del total de las aceitunas españolas) Castilla y León, La Rioja, donde se producen vinos y cereales. Castilla-La Mancha, se cultivan cereales y agroindustrias. Navarra y Extremadura, regiones productoras de ganado y cultivos, cereales y frutas.

jo cambios sustantivos en los patrones comerciales de ese bloque económico-comercial; sin embargo, la transferencia efectiva de tecnología y de conocimientos hacia España actuaron francamente a favor del desarrollo y modernización de la economía española. La balanza comercial agrícola se vio en ese sentido fuertemente beneficiada: pasó de un déficit anual crónico a superávit permanentes. Y a partir de 1992, la tasa de cobertura (exportaciones sobre importaciones) aumentó en forma sistemática, registrando resultados altamente positivos. En 1996, y sobre todo 1997, la transformación era ya evidente. La tasa de cobertura alcanzó la cifra récord con un incremento de 120%. En lo que respecta al comercio intracomunitario, éste alcanzó una tasa de cobertura mucho mayor (175% en 1997), aunque ello se logró cuando la importancia relativa de los productos agrícolas en el comercio español declinó, lenta pero sistemáticamente.<sup>38</sup>

Estos cambios estructurales estimularon la entrada masiva de inversiones tanto internas como externas. El sector agrícola pasó de ser un proveedor de fondos para otras actividades económicas y se convirtió en un consumidor activo y promotor de desarrollo y crecimiento de zonas rurales. Así, en un periodo relativamente breve (1986-1997), España pasó del décimo al cuarto lugar como país receptor de capitales proveniente del fondo de la PAC. Existen, sin embargo, algunos claroscuros. En efecto, en paralelo al aumento significativo que experimentó la producción agrícola con las nuevas inversiones, España no ha logrado hasta ahora hacer frente al desafío más importante de todos: culminar a fondo la modernización de su sector agrícola.<sup>39</sup> En España aún existen núcleos importantes de actividad agrícola conformados por pequeñas unidades productivas, una población envejecida, empleos temporales, desigualdades demográficas y tecnologías atrasadas. Ello resulta de particular importancia no sólo por las implicaciones económicas y sociales que una situación de esta naturaleza conlleva, sino también a la luz de factores adicionales que disminuyen los márgenes de maniobra del sector agrícola español de cara al futuro, a la competencia externa y a la apertura del mercado agrícola europeo. Además, y como resultado de la sobreproducción agrícola del Mercado Común, el estancamiento del sector agrícola europeo es hoy cada vez más evidente. Si a ello se agrega el hecho de que los productos españoles —especialmente alimentos procesados y bienes con un alto valor agregado— no han logrado alcanzar la competitividad de sus contrapartes europeas, principalmente la francesa y alemana, las perspectivas no son halagüeñas.<sup>40</sup> Hasta ahora, esta problemática no le ha

---

<sup>38</sup> En 1991, España poseía 21% de toda la tierra cultivable de la UE, mientras que 12% de la población rural y 17% de la mano de obra dedicada a la agricultura en la UE vivía en España. Véase Carlos Closa y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan ed., 2004.

<sup>39</sup> A juicio de los autores señalados en la cita anterior, el ingreso de España a la Unión le permitió eliminar algunos procesos agrícolas obsoletos y sustituirlos por otros tecnológicamente avanzados, pero los beneficios reales de la política agrícola comunitaria obedecen más al aumento de la producción que a la adaptación estructural del sector agrícola español.

<sup>40</sup> Algunos expertos hacen especial énfasis en las siguientes causas: fin del proteccionismo español, eliminación de ayudas impositivas y desmantelamiento de las organizaciones promotoras de las exportaciones. La industria también se ha visto afectada toda vez que depende de materias primas (productos agrícolas) que son más caras en España que en el



implicado mayores inconvenientes a España, pero nada garantiza que en el futuro no sea fuente de serios problemas.

En términos generales, la Reforma MacSharry<sup>41</sup> fue benéfica para España al permitirle mantener productos que en otras condiciones hubiesen desaparecido. Con la reforma del 2003, ocurrió otro tanto, aunque de manera diferente. El apoyo directo a los ingresos de los agricultores fue también benéfico para los agricultores españoles; fueron ellos quienes recibieron las transferencias de dinero que España debía recibir a través del FEOGA.<sup>42</sup> Ha habido también efectos negativos con unas y otras reformas. La Reforma MacSharry, por ejemplo, limitó de manera significativa la producción agrícola europea, y al estar altamente subsidiada la agricultura española, ésta ha tenido que ceñirse al mandato comunitario con las consecuentes implicaciones que esta medida trae consigo. A juicio de no pocos cooperativistas españoles, esta limitación ha redundado negativamente sobre su país; se ha convertido en un factor que frena la modernización del sector agrícola español. Y quizás tengan razón; sobre todo si se tiene en cuenta que 25% del ingreso agrícola de España proviene de los subsidios comunitarios. Por lo tanto, en el futuro, la modernización del sector agrícola dependerá menos de los recursos provenientes de la Unión y serán las reglas del mercado y la competitividad subsecuente las que prevalezcan. Y si España no toma con toda seriedad estos retos, al cabo de un tiempo puede enfrentar situaciones francamente delicadas.

Están presentes, asimismo, las limitaciones impuestas por las reformas a la PAC, primero por la Agenda 2000<sup>43</sup> y después por la Reforma del año 2003. En conjunto y como ya hemos visto, éstas han generado un fuerte descenso de la PAC en el total del presupuesto comunitario. Ambas reformas fueron producto de las constantes exigencias planteadas por los países productores de bienes agrícolas de América Latina y otras regiones del mundo en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Una opción ante los futuros cambios de la PAC y que ha empezado a ganar adeptos en España, es

---

mercado europeo y global. De ahí que no hayan dudado en definir al ingreso a la UE como de europeización unidireccional. Es decir que "Europa ingresó en España (principalmente en forma de empresas multinacionales deseosas de eliminar a las industrias españolas y de explotar el mercado interno), pero España no logró entrar en Europa" Véase Carlos Closa y Paul M. Heywood, *op. cit.*, p. 235.

<sup>41</sup> Esta reforma tuvo lugar en 1992, no obstante no parece haber estado ajena de importantes críticas ya que los productores españoles estaban molestos con el hecho de que la reforma protegía a sectores como los cereales, semillas de girasol, carne de res y de carnero y leche de la ominosa liberalización amenazada por las negociaciones del GATT. Sin embargo, no se concedió esta protección a productos españoles sensibles como azúcar, vinos y aceite de oliva. El gobierno y los agricultores se quejaron de una actitud a su juicio discriminatoria e indicaron que la preferencia de la UE por productos continentales marginaba automáticamente a los bienes provenientes del Mediterráneo.

<sup>42</sup> Siglas del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

<sup>43</sup> España adoptó la misma actitud con relación a las reformas de la PAC incluidas en la Agenda 2000. El gobierno español argumentó que la reforma de la PAC debería ser independiente de la próxima ampliación de la UE y de las reformas de la OMC; la primera no se iba a dar antes del año 2003 y la segunda no iba a concluir en ese año. Si no había prisa para la reforma de la PAC, ello no debería reducir el costo de la ampliación.

la producción de cultivos energéticos, aunque no se vislumbran cambios importantes en el corto plazo. Sus horizontes son más bien de mediano y largo plazo.

La producción de cultivos energéticos ha sido contemplada históricamente en la PAC, y es algo en lo que se ha venido insistiendo en fechas recientes, sobre todo en la última reforma de la PAC (2003). En ella, Bruselas fijó ayudas especiales del orden de 45 euros por hectárea para la producción de este tipo de materias primas. La cantidad demandada por los agricultores europeos alcanza la suma de 90 euros. Y a juicio de los agricultores españoles, sólo con estos montos la siembra de este tipo de cultivos le será realmente atractiva. De avanzar la UE por este camino, España mantendría viva la actividad agrícola en cientos de miles de hectáreas de cultivo. De lo contrario se corre el riesgo de que muchas tierras queden abandonadas ante la baja de los precios y la creciente competencia externa. Hoy por hoy, España, al igual que Francia, siguen aferradas a la PAC. Sus principales argumentos derivan de que los objetivos de la PAC son y deben seguir siendo la cohesión económica y social, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera según lo establecido en el artículo 39 del Tratado de Roma.<sup>44</sup> En las negociaciones de la Unión ante la OMC, sistemáticamente han respaldado estos principios. Sin embargo, la globalización de la economía mundial y las demandas de los propios países desarrollados para liberalizar al sector servicios a escala planetaria, presionan a favor de mayores concesiones en materia del comercio de bienes agrícolas. El compromiso alcanzado por Francia, España y otros estados miembros en las últimas negociaciones sobre el presupuesto comunitario asignado a la PAC (17 de diciembre de 2005) es que a partir del año 2008 (aunque sin precisar una fecha específica) se podrán poner en marcha las nuevas reformas a los subsidios agrícolas.<sup>45</sup> Y si bien hasta esa fecha los agricultores españoles no experimentarán ningún cambio drástico, deben prepararse para cuando ello ocurra. Hasta el año 2013, España será uno de los países de la Unión que mayores beneficios obtengan con la asignación de las partidas del presupuesto comunitario para el periodo 2007-2013. Véase cuadro 2.

En efecto, todavía para el periodo 2007-2013, España seguirá obteniendo de la Unión un saldo neto que fluctuará entre 5 500 y 7 000 millones de euros, aunque considerablemente menor al obtenido en años anteriores: 48 715 millones de euros para el 2000-2006 y 44 674 millones de euros durante los años 1993-1999. No hay duda de que estos cuantiosos recursos provenientes de la UE, apoyaron de manera decisiva la reconversión de las áreas rurales españolas.

---

<sup>44</sup> España se oponía a la cofinanciación de los subsidios directos, lo que veía como una renacionalización de la PAC, que contradecía la reforma de 1992, establecía la reducción de los precios controlados y en la que los subsidios se pagarían directamente a los agricultores. Los representantes de España interpretaron que la PAC sería renacionalizada en beneficio de los países más ricos, los cuales podían aumentar los pagos a sus agricultores, llegando así a una Europa de varias velocidades. También indicaron que la PAC era un tema muy sensible en España: la amplia brecha productiva entre agricultores europeos y españoles hacía que el apoyo a los segundos fuera esencial y también que fuera muy difícil reducirla en el mediano plazo sin que ello implicase un alto costo político y social.

<sup>45</sup> Véase <http://www.lavozdegalicia.es>

Cuadro 2

**Presupuesto de la Unión Europea para el periodo 2007–2013**  
(millones de euros)

	Pagos de la UE a España (1993-1999)	Pagos de la UE a España (2000-2006)	Pagos de la UE a España (2007-2013)
Fondos estructurales	41 720.73	49 890	26 582
Fondos agrícolas	39 874.96	38 550	43 324
Fondos de cohesión	7 382.52	12 000	3 250
Otros	587.42	3 150	6 600-8 100*
Total	89 565.62	103 590	79 765-81 265

\* IED y otros.

	Aportaciones de España a la UE	Saldo neto favorable a España
1993-1999	44 891	44 674
2000-2006	54 875	48 715
2007-2013	74 265	5 500-7 000

Fuente: Elaboración con datos de Eurostat y fuentes periodísticas, diciembre 2005.

### Efectos sobre la pesca

Otro de los sectores de la actividad primaria que también ha jugado un papel importante en la economía de España, es la pesca. Constituye de hecho en esa nación, una importante fuente de riqueza y de generación de empleos directos e indirectos. El peso económico de la pesca se hace sentir en las comunidades con grandes litorales; siendo además España —de los países de la Unión— el que cuenta con una de las mayores flotas pesqueras de todo el continente europeo. La política pesquera de la Unión tiene en ese sentido un impacto altamente benéfico para España. Comunidades como Galicia,<sup>46</sup> las Islas Canarias, Andalucía y los Países Vascos, pronto verían los beneficios de la adhesión de España a la entonces Comunidad Europea.

En Galicia, por ejemplo, la pesca es el segundo motor de la economía local y la región cuenta con su propio Departamento de Pesca y una extensa red administrativa para este sector. La pesca genera una red de actividades económicas en zonas específicas y el perfil socioeconómico de los trabajadores del sector hace muy complicada su reestructuración. Por lo que en lugar de existir una estructura en la que se enfrenten empresas y sindicatos, el sector pesquero se caracteriza por

<sup>46</sup> El sector pesquero en esta comunidad ejerce un efecto multiplicador importante sobre otras ramas productivas y crea por lo tanto un número significativo de fuentes de trabajo.

un estilo de asociación diferente que representa los intereses de todos los sectores involucrados en una estrecha red de organizaciones y organismos que colaboran de manera conjunta. La complejidad de este entramado de intereses, hace que el impacto político de la toma de decisiones rebase el significado económico real de ese sector. De ahí que, una vez dentro de la UE, los empresarios españoles, siguiendo la práctica tradicional de empresas pesqueras conjuntas, pudieron explotar los vacíos que había en la ley comunitaria y con mucha habilidad sortear las resistencias de otros Estados miembros que veían a España como un fuerte competidor de los fondos comunitarios.

Esta nación representa nada más ni nada menos que 50% del total de la captura de la pesca comunitaria. Un tercio de todos los pescadores son españoles y en tres cuartas partes de la flota pesquera comunitaria ondea la bandera española. Los empresarios españoles fueron asimismo capaces de dotarse de una gran libertad de movimiento y de establecer reglamentos para crear fusiones pesqueras con otros Estados miembros, particularmente con el Reino Unido. Dichos procedimientos no infringían la ley comunitaria, pero el gobierno británico no estaba de acuerdo con los mismos. Mediante la *Merchant Shipping Act*, exigió que parte del capital y de la tripulación (producto de dichas fusiones) fueran británicos y que la captura se llevara a puertos británicos. Los españoles sin embargo, se inconformaron y sus demandas fueron apoyadas por la *House of Lords*. Y desde ese entonces, el gobierno británico, continúa quejándose pero sin lograr resultados efectivos que logren revertir el *status quo*.

Por lo que, a diferencia de la PAC (en la que España tuvo que aceptar de entrada todas las reglas de juego sin poder hacer mucho a su favor, sobre todo al inicio de su incorporación o de europeización reactiva)<sup>47</sup> como algunos la denominan, la Política Pesquera Común (PPC) ejemplifica la cara opuesta de ese fenómeno. Es decir, los negociadores españoles lograron influir de manera determinante en el diseño de la política de pesca de la UE<sup>48</sup> y salir altamente beneficiados. Los acuerdos pesqueros con terceros países y la pesca en aguas internacionales es para España de suma importancia. Dos terceras partes de las capturas españolas provienen de aguas comunitarias, pero el resto se pesca en el exterior. Y como ya se dijo antes, el sector pesquero español posee una gran flota que abastece a un amplio mercado (europeo) cuyos consumidores detentan un alto poder adquisitivo. Por lo tanto, era importantísimo para España conservar los acuerdos firmados con terceros países ya que antes de pertenecer a la UE, realizaba actividades pesqueras en todo el mundo.<sup>49</sup> Y al ingresar España a la Unión, trasladó todos estos acuerdos al *aquis comunitario*. Ello le significó ganar por vía doble: incorporó sus acuerdos a la UE y ésta cargó con el peso financiero de los mismos. De ahí que sea

---

<sup>47</sup> Entendiéndose como el desarrollo y transformación de mecanismos internos tendientes a adaptarse a una política europea plenamente desarrollada.

<sup>48</sup> Mientras Francia (país fundador de la UE) contribuyó activamente a la elaboración de una política agrícola común *ad hoc* a sus intereses, España logró hacerlo en el caso de la política de pesca comunitaria.

<sup>49</sup> En efecto, antes de 1986 España contaba con numerosos acuerdos bilaterales (17 con Portugal y con la propia UE).

válido decir que la política de acuerdos pesqueros externos de la UE fue diseñada atendiendo los objetivos comerciales de España.<sup>50</sup>

### Efectos del Fondo de Cohesión sobre las infraestructuras

El Fondo de Cohesión ha sido también otro gran apoyo financiero para España: le ha permitido desarrollar una amplia red de comunicaciones y transportes que se extiende a lo largo y ancho de su territorio, al tiempo que se da un crecimiento regional más armónico. En efecto, al promover la política de Cohesión, el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones permite, asimismo, distribuir más de dos terceras partes de los recursos disponibles —0.41% del PIB de la UE— en aquellas regiones con desarrollo estructural insuficiente y que representan casi una cuarta parte de la población europea. En ese sentido, cuando la UE interviene en regiones con dificultades (en este caso España) a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión, lo hace para resolver las causas de la desigualdad regional. En otras palabras, la política de cohesión no sólo es redistributiva (al permitir transferir recursos de los Estados y regiones más ricas de la Unión a las naciones y zonas más pobres), sino que también permite canalizar elevados índices de inversión en capital físico y humano hacia los estados y regiones más pobres, para que puedan mejorar su crecimiento potencial. Y a diferencia de los Fondos Estructurales, el enfoque del Fondo de Cohesión parte de la cohesión interestatal que están llamados a tener los estados miembros de la UE.

Las condiciones de los estados para acceder a dicho fondo eran y continúan siendo en la actualidad: 1) un ingreso *per capita* menor a 90% del promedio de la UE; y 2) el establecimiento de un programa de convergencia que cumpla con los criterios de la Unión Económica y Monetaria. Estos criterios de elegibilidad le aseguraron a España ser beneficiaria neta del Fondo de Cohesión durante 15 o 20 años. El diseño de dicho Fondo fue también hecho a medida de las necesidades de España. El umbral fijado de 90%, fue el ideal para ese país, toda vez que más de 40% de la población española vive en regiones con ingreso *per capita* superior a 75% del promedio de la UE y por lo tanto, no calificaban para el financiamiento del objetivo 1 de los Fondos Estructurales. El Fondo de Cohesión vino a corregir la paradoja que se había creado en el sentido de que las regiones más desarrolladas de España no recibían fondos regionales de acuerdo al objetivo 1, aunque la mayoría de ellas tuviera un ingreso inferior al promedio europeo. Con el Fondo de Cohesión se subsana esta anomalía. Las intervenciones comunitarias han tenido, además, un efecto muy importante sobre el nivel de las inversio-

---

<sup>50</sup> La UE cuenta hoy con tres tipos de acuerdos para zonas geográficas determinadas: 1) los acuerdos con otros países europeos (los acuerdos "norteños"), basándose en derechos y oportunidades recíprocas; 2) los acuerdos "sureños" llevados a cabo con países africanos y del océano Índico; estos acuerdos tienen como sustento la compensación financiera a los países fuera de la UE y los pagos los realizan los dueños de las embarcaciones; 3) con Argentina se tiene un acuerdo de segunda generación basado en *joint ventures*.

nes; ello se refleja en el aumento en los activos de capital físico (infraestructuras) y por supuesto también en el capital humano.<sup>51</sup> Y aunque las políticas estructurales generalmente son juzgadas por sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia, es igualmente importante considerar su impacto sobre los elementos clave que determinan la competitividad de una economía. A ese respecto, ha sido crucial para España el desarrollo de infraestructura básica.

En el área de transportes, por ejemplo, los países del sur y con ellos España, lograron reducir la brecha con el resto de los estados miembros de la UE, al modernizar su sistema de carreteras, en especial las redes transeuropeas. La densidad de la red carretera aumentó en dichas naciones del 80% del promedio europeo en 1991 a 110% en el año 2001. La modernización de la red ferroviaria ha sido más lenta, pero se ha avanzado de manera notable en la electrificación de este medio de transporte.<sup>52</sup> En el sector de la construcción de carreteras, la economía española se vio también bastante beneficiada al pasar de 2 400 kilómetros de carreteras a 3 400 kilómetros de rutas primarias en el periodo 1994-1999; y de 2 500 km y 7 000 km, respectivamente, entre 2000-2006. Avances importantes se han realizado también en lo que a la ampliación de la red de alta velocidad se refiere.<sup>53</sup> Por donde se le vea, no hay duda de que los Fondos Estructurales y de Cohesión han sido el motor del crecimiento y de la convergencia económica de los países y regiones que más se han beneficiado, como ha sido el caso de España, facilitándole a esta nación dar el salto cualitativo hacia el desarrollo.

---

<sup>51</sup> Según datos de la Comisión Europea, las intervenciones comunitarias en el nivel de las inversiones en Portugal (+24%), Grecia (+18%) e Irlanda (+12%) en el periodo 1994-1999 han sido realmente importantes. Ello se ha reflejado en un aumento de 15% en los activos de capital físico (infraestructura) en Portugal y de 6% en Grecia. Los activos de capital humano aumentaron 20% en Portugal y 12% en Irlanda.

<sup>52</sup> La proporción de líneas electrificadas en España pasó en muy pocos años de 48 a 51%.

<sup>53</sup> Éstas crecieron de 623 a 1 140 km.



## **Algunas reflexiones sobre el proceso de regionalización de la Unión Europea respecto a las asimetrías que subsisten entre sus miembros**

*María Cristina Rosas\**

La Unión Europea (UE) se integra actualmente por 25 estados. En el seno de la Unión Europea se encuentran cuatro de las siete economías capitalistas más industrializadas del mundo (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia). Como agregado del producto nacional bruto (PNB), la UE constituye de hecho la primera potencia mundial. Comprende una extensión territorial de 3 973 597 km<sup>2</sup>, con una población total de 456 millones de habitantes. El perfil demográfico, en general, denota un envejecimiento de la población. Países como Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, y Finlandia tendrán en el 2010 la misma cantidad de población con la que contaban en 1995. Países como Austria, Grecia, y Francia experimentarán un ligero aumento demográfico que oscilará entre 1 y 2 millones de personas respecto al número de habitantes existentes en 1995. Vale la pena mencionar los casos de Italia, Alemania y España que presentan un declive demográfico que hacia el 2010 vaticina menos población que la que actualmente habita en esas naciones.

Los intentos de integración entre los países europeos han sido múltiples. A lo largo de la historia europea esos intentos fueron tanto pacíficos como bélicos. Sin embargo, no sería sino hasta el advenimiento de la segunda guerra mundial cuando Europa perdería la hegemonía en el planeta y la integración sería planteada como un instrumento y una necesidad para recuperarla.

Las bases fueron sentadas por tres pequeños países: Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, que en 1943, en plena conflagración, decidieron echar a andar la Convención Monetaria de Londres y dar vida al Benelux. Una vez terminada la guerra, el gobierno estadounidense dispuso el otorgamiento del Programa de Reconstrucción Europea conocido popularmente como Plan Marshall (1947). Si bien el principal beneficiario de la asistencia económica estadounidense fue Gran Bretaña (porque posible-

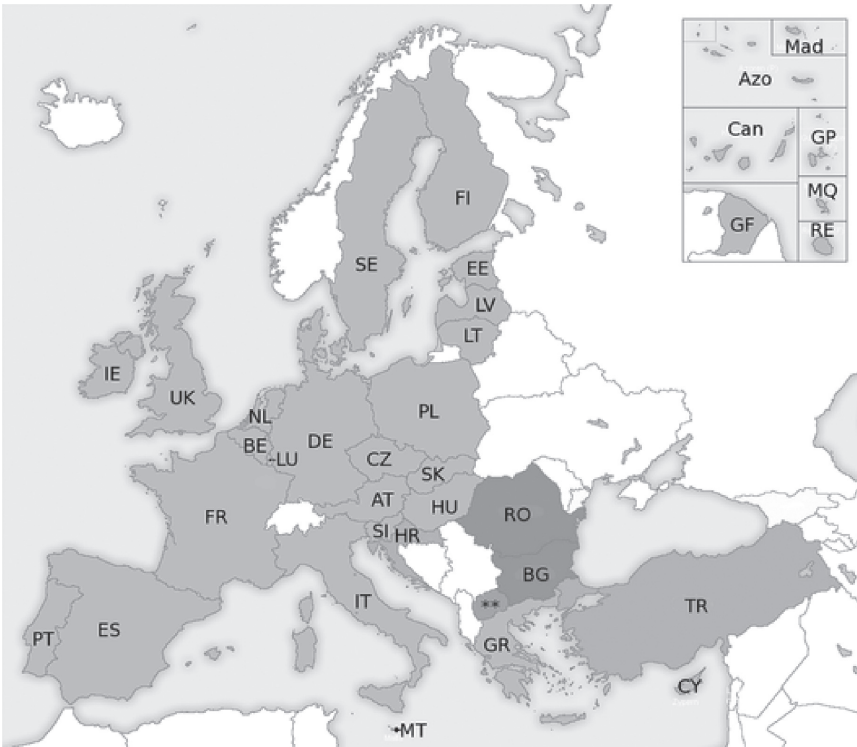
\* Profesora e investigadora con adscripción a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Fue galardonada en 1999 con la *Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos*. Es autora de *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?* (México, UNAM, 2005, 472 pp.). Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx página en web <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>

mente era el país que más la necesitaba a efecto de manejar su declive como potencia mundial sin crear mayores desequilibrios en las relaciones internacionales de la época), también se beneficiaron Irlanda, Islandia, Portugal, Francia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Grecia, Turquía, Suiza, Austria (y a partir de negociaciones especiales también España, la República Federal de Alemania e Italia).

El Plan Marshall empezó a fluir en 1948 y para administrarlo fue creada la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con sede en París. El programa de rescate económico que otorgó Washington a los países citados se esperaba que cumpliera con diversos objetivos, entre otros: 1) restablecer el proceso de reproducción y acumulación del capital en Europa Occidental para que ésta fuera interlocutora de la economía estadounidense que requería mercados y consumidores para su expansión en la posguerra; 2) la contención de la amenaza soviética; y 3) la reafirmación del liderazgo hegemónico de los Estados Unidos en el mundo capitalista.

Gráfico 1

**Miembros actuales y futuros de la Unión Europea**  
(incluyendo los territorios de ultramar)





Uno de los efectos que tuvo la asistencia económica de los Estados Unidos entre los países europeos, es que éstos se vieron obligados a cooperar entre sí a efecto de discutir la manera en que serían administrados y distribuidos los proyectos y los recursos estadounidenses. Por primera vez en mucho tiempo, países rivales como Gran Bretaña y Francia, Grecia y Turquía, Francia y Bélgica, Suecia y Noruega, etcétera, pudieron participar en la misma mesa de las negociaciones y hacer a un lado sus diferencias en aras de un objetivo común: la reconstrucción. Este diálogo probaría ser crucial en la década de los cincuenta, momento en que vieron su luz diversas iniciativas integracionistas.

En 1951, por ejemplo, los tres países integrantes del Benelux, más la República Federal de Alemania, Francia e Italia decidieron buscar la integración sectorial a través de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), misma que empezó a operar en 1954. Los sectores elegidos eran cruciales para las economías de esos países: el carbón porque, ante la ausencia de petróleo, era un energético de singular valor, en tanto la producción de acero y la integración siderúrgica entre los seis países posibilitaría acelerar la industrialización de todos ellos.

La integración sectorial probó ser exitosa y planteó la posibilidad de que se hiciera extensiva a todas las demás ramas económicas de los países participantes en la CECA. De esta forma, en 1957 fue signado el Tratado de Roma mediante el cual vieron la luz la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), con los mismos integrantes de la CECA. A las tres organizaciones (la CECA, la CEE y la Euratom) se les denominaría a partir de entonces Comunidades Europeas (CE).

En el Tratado de Roma se fijaron los mecanismos para lograr una integración económica sobre la base de instituciones supranacionales que, en la práctica, implicaron importantes cesiones de soberanía por parte de sus miembros. Las instituciones supranacionales cumplirían la función de gobernar el mercado ampliado, fusionando, paulatinamente, las políticas económicas, arancelarias, aduanales, comerciales, macroeconómicas, agrícolas y monetarias, sin dejar de lado las disposiciones encaminadas a suprimir los obstáculos a los flujos de los factores de la producción de los países miembros.

### **Evolución, institucionalidad y membresía**

La integración económica europea cuenta con más de 50 años de vida y además del Tratado de Roma se han suscrito otros instrumentos que profundizan la consolidación del mercado único, por ejemplo, el Acta Única Europea que entró en vigor en 1987 y que fusionó a las tres comunidades europeas en una sola, denominada a partir de entonces Comunidad Europea (CE). Asimismo, el Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 trata de hacer extensiva la integración a terrenos como la política exterior y la seguridad. Una vez que el Tratado de Maastricht fue implantado, el nombre de la integración europea cambió nuevamente para reflejar mejor la intención del proceso, por lo que a partir de ese momento se denominó Unión Europea. Dado que el Tratado de Maastricht no alcanzó a resolver una serie de necesidades respecto a la reforma institucional para

hacer frente al ingreso de nuevos miembros, se hizo necesario crear, para 1999, el Tratado de Ámsterdam, mismo que también se abocó a resolver una serie de aspectos relacionados con el empleo, la libre circulación de ciudadanos, la justicia y la política exterior y de seguridad comunes. En 2001 fue signado el Tratado de Niza, de nuevo abocado a los aspectos institucionales ante una Europa ampliada (su entrada en vigor se produjo el 1 de febrero de 2003). Finalmente, el 29 de octubre de 2004, los miembros de la UE firmaron en Roma el tratado mediante el cual se crearía una Constitución europea, cuyo proyecto había sido aprobado el 18 de junio de ese mismo año. Sin embargo, la Constitución europea ha quedado en el limbo, luego de que en el proceso de ratificación correspondiente, Francia y Países Bajos, naciones fundadoras, rechazaran, en sendos *referenda* celebrados el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, la citada Constitución. La Constitución estaba encaminada a lidiar con la reforma institucional de la Unión Europea que tiende a tener cada vez más miembros.

Así como se han profundizado los objetivos integracionistas con sus respectivas reformas institucionales, la hoy UE ha crecido en términos de los países participantes, sufriendo sucesivas ampliaciones. La primera de ellas ocurrió al transcurrir 16 años desde la suscripción del Tratado de Roma, con la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca a las Comunidades Europeas. La segunda ampliación tuvo lugar en 1981 cuando ingresó Grecia. La tercera ampliación se produjo en 1986 con la entrada de España y Portugal. La cuarta ampliación ocurrió en 1989 con la reunificación alemana, cuando la República Democrática Alemana pasó a formar parte, automáticamente, del Mercomún europeo. La quinta y más reciente ampliación se desarrolló en 1995, cuando Suecia, Austria y Finlandia se adhirieron como miembros de pleno derecho al mercado común europeo. El 1 de mayo de 2004 se integraron 10 nuevos países, a saber: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Malta y Chipre. En 2007 se tiene prevista la incorporación plena de Rumania y Bulgaria, además de que el 3 de octubre de 2005 iniciaron formalmente las negociaciones para la adhesión de Turquía.

En el Tratado de Roma se fijó la meta de lograr la abolición de los obstáculos arancelarios al comercio mutuo en un periodo de 12 años (15 cuando mucho), dividido en tres etapas de cuatro años cada una (1958-1970). Esto se logró el 1 de julio de 1968, es decir, año y medio antes de que se cumpliera la fecha prevista en el Tratado. Paralelamente al desarme arancelario, el arancel externo común comenzó a ser diseñado e instrumentado. El arancel externo común fue puesto a prueba por primera vez en negociaciones comerciales internacionales en 1962, en el marco de la Ronda Dillon del GATT, fijándose un arancel promedio de 11.7%, muy por debajo de la media arancelaria de los Estados Unidos (de 17.8%) y del Reino Unido (18.4%).

Uno de los rubros más importantes de la Unión Europea ha sido la concreción de la política agrícola común (PAC). En los tiempos en que el Tratado de Roma fue suscrito, las peculiaridades agrícolas de cada uno de los seis países participantes, impidieron que la liberalización agrícola fuera desarrollada ampliamente en 1957. No sería sino hasta 1958, cuando surgió el primer Plan Mansholt, que se sentaron las bases para la política agrícola comunitaria, que empezó a operar hacia 1962 con

una base común, a saber: reglas de competencia, reglamento financiero, decisión sobre precios mínimos y reglamentos sobre productos concretos.<sup>1</sup>

Poco a poco se fue consolidando la política agrícola comunitaria, cuyos objetivos, a grandes rasgos son:

1. Promover la libre circulación de productos agrícolas entre los socios de las Comunidades Europeas en condiciones de trato nacional.
2. Instituir una preferencia arancelaria en la frontera en beneficio de los agricultores comunitarios, con lo que se garantiza que sean privilegiados con "precios europeos" por arriba de los precios internacionales. Así, el arancel de aduanas sería sustituido por el gravamen de los productos extracomunitarios que cubren la diferencia entre el precio de entrada y el precio en los mercados internacionales.
3. En el seno de las Comunidades Europeas operarían organismos garantes de la adquisición a precios menores que los indicativos, de la producción comunitaria que se les ofreciera.
4. Los excedentes agrícolas de las Comunidades Europeas tendrían garantizada su exportación a partir de primas o subvenciones que cubrirían las diferencias de precios entre los mercados internos y el mundial.<sup>2</sup>

La libre movilidad de los factores de la producción (tierra, capital, trabajo, organización) es otro de los atributos del Mecomún europeo. En el Tratado de Roma, los factores adoptaron las siguientes denominaciones, a saber: 1) trabajadores, 2) derecho de establecimiento, 3) servicios y 4) capitales. La idea que subyace es que el mercado único europeo opere al igual que ocurre en el interior de un mercado nacional, donde normalmente no hay restricciones para que las personas se asienten en un lugar determinado y cambien su residencia y lugar de trabajo, o bien para que un inversionista coloque sus capitales en la zona que él estime conveniente.

En 1985 y 1990 fueron suscritos en la ciudad luxemburguesa de Schengen, sendos acuerdos encaminados a borrar los controles fronterizos entre los socios comunitarios. La desaparición de los controles fronterizos sería, sin duda, una de las expresiones más importantes de la concreción del mercado único, zona en la que libremente podrían circular productos, servicios, personas, capitales, etcétera. El acuerdo de Schengen entró en vigor en marzo de 1995. Sus miembros son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suecia. También pertenecen al espacio de Schengen Islandia, Noruega y Suiza, a pesar de que ninguno de ellos es miembro de la UE. Finalmente, la adhesión de Chipre, República Checa, Eslovaquia,

---

<sup>1</sup> Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, México, Alianza/Conaculta, 1991, p. 215.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, y Polonia, será resuelta en el transcurso del presente año.

### **Obstáculos para la consolidación del mercado único**

La consolidación del mercado único europeo, también padece por tres situaciones: el nacionalismo económico, la armonización de los impuestos y las asimetrías imperantes entre los miembros, visibles especialmente, tras la ampliación del 1 de mayo de 2004. Hablando del nacionalismo económico, es interesante observar que a pesar de que existe una consigna integracionista, ésta no se ha extendido a la comunidad empresarial europeo-occidental. A diferencia de los Estados Unidos donde continuamente ocurren fusiones de grandes empresas con otras de dimensiones semejantes o superiores, en la UE existen incluso disposiciones que limitan la fusión. Ya se explicaba que en los objetivos de la integración, figura evitar la creación de monopolios. Sin embargo, si la UE desea hacer frente a la hegemonía estadounidense en la economía mundial, sus empresas deberán hacer algo más que lo que hasta hoy se ha visto. En el terreno militar el artículo 223 del Tratado de Roma posibilita a los gobiernos miembros que las empresas productoras de armamento queden exentas de las reglas de fusión, abastecimiento y cooperación en aras de proteger la seguridad nacional (una fusión en las esferas de la defensa, significa compartir secretos que, por ejemplo, las fuerzas armadas francesas no estarían dispuestas a revelar a sus contrapartes alemanas o británicas, por temor a que, en una posible confrontación, fueran usados contra Francia).<sup>3</sup> Sin embargo, esta actitud no sólo se observa en el sector militar, sino también en las ramas civiles de las economías comunitarias. Si bien es cierto que existen proyectos empresariales europeos como, por ejemplo, los que han posibilitado la existencia del *Airbus*, el *Eurotunnel* y hasta en la esfera aeroespacial (*Ariane*), esta actitud no se ha generalizado a las demás ramas económicas. Por ejemplo, a pesar de la amplia variedad de productores europeos de automóviles en Italia, Francia, Suecia, Gran Bretaña y Alemania, por citar sólo algunos, resulta sorprendente que todavía no exista una empresa europea productora de estos bienes. El nacionalismo económico es la razón de fondo: aparentemente *Renault* prefiere seguir siendo una industria importante en ciertos mercados, a desaparecer y ser absorbida por una nueva dinámica empresarial automotriz del mercado común europeo.

Por cuanto hace a la armonización de los impuestos, se trata de uno de los grandes obstáculos a la consolidación del mercado único. Los gobiernos nacionales están acostumbrados a recibir directa o indirectamente los ingresos por concepto de impuestos, por lo que cualquier propuesta encaminada a modificar esta situación es considerada como riesgosa. El tema ha sido dividido en dos grandes rubros para su solución: el de los impuestos directos (es decir, los relacionados con renta, impuesto sobre beneficios de sociedades, seguridad social, etc.) y los indirectos. Son los segundos los que han

---

<sup>3</sup> "Divided continent", en *The Economist*, 14 de junio de 1997, p. 11 (*special survey*).

recibido más atención, ya que se asume que si los criterios son armonizados en este ámbito, ello proporcionará bases sólidas para lidiar con los impuestos directos.

La propuesta de la Comisión de Bruselas estriba en que deben existir dos tipos de impuesto al valor agregado (IVA): uno reducido y uno normal. El reducido se aplicaría a los alimentos, agua potable, calefacción, luz, transporte de pasajeros, libros, periódicos, revistas, medicinas y oscilaría entre 4 y 9%. Todas las partidas restantes tendrían un IVA que iría de 14 hasta 20%. De todas maneras hasta ahora no hay consenso. Y también hay que recordar que hay otro grupo de impuestos que tienen un tratamiento distinto y en torno a los cuales hay profundos desacuerdos: los impuestos especiales, aplicados generalmente a las bebidas alcohólicas, el tabaco, la gasolina y los aceites.<sup>4</sup>

Respecto a las asimetrías imperantes entre los 25 miembros de la UE, el tema presupuestal es uno de los más recurrentes. El presupuesto de la Unión Europea contiene todos los ingresos y todos los gastos de la UE. Si bien ha ido aumentando a lo largo del tiempo, actualmente su límite está fijado en 1.27% del PNB de la UE. El presupuesto anual se fija en base a un marco financiero plurianual previamente establecido para un periodo no inferior a cinco años (actualmente 7 años). Para el periodo financiero 2007-2014 se ha venido discutiendo la propuesta de algunos países como Alemania o los Países Bajos de reducirlo a 1% del PNB de la Unión, pero esta propuesta encuentra una fuerte oposición en los 10 países incorporados a la Unión el año 2004 y en países como España, Grecia, Irlanda o Portugal, quienes tradicionalmente han recibido fondos estructurales para mitigar la brecha que los separa de los miembros más desarrollados de la UE.

Los gastos de la Unión Europea se dividen en dos grandes bloques, a saber:

- Gastos de funcionamiento: que incluye los gastos de operación de las instituciones de la UE (personal, inmuebles, materiales, etcétera). Supone menos del 10% del gasto total de la Unión Europea.
- Gastos de operaciones: incluye los gastos de las diferentes políticas comunitarias. Hay ocho esferas de las políticas comunitarias, a saber:
  - Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía). Supone casi la mitad de los gastos de la Unión y la mayor parte de estos fondos están destinados a la PAC.
  - Operaciones estructurales, fondos estructurales y de cohesión: mecanismo financiero, otras operaciones agrícolas y regionales, transportes y pesca. Supone 34% del gasto de la UE.
  - Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información, dimensión social y ocupación. Supone cerca de 1% del gasto de la UE.

---

<sup>4</sup> Spyros G. Makridakis, *op. cit.*, pp. 14-15.

Algunas reflexiones sobre el proceso de regionalización de la Unión Europea respecto a las asimetrías que subsisten entre sus miembros

- Energía, control de la seguridad nuclear del Euratom y medio ambiente. Supone menos de 0.5% del gasto de la UE.
- Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas. Supone entre 1 y 2% del gasto de la UE.
- Investigación y desarrollo tecnológico. Supone 4% del gasto comunitario.
- Medidas exteriores. Supone 7% del gasto comunitario.
- Política exterior y de seguridad común. Supone 0.1% del gasto comunitario.

### Los apoyos a la PAC y los fondos estructurales y de cohesión

La Unión Europea subvenciona la producción agrícola europea con la finalidad de mejorar su productividad, garantizar el nivel de vida de los trabajadores y asegurar el suministro alimentario a precios razonables a los consumidores. Claro está que hoy en día se ha tergiversado el sentido de los subsidios agrícolas, los cuales son entregados a agricultores prósperos especialmente por consideraciones políticas.

El país que más se beneficia de los subsidios agrícolas es Francia, seguido de España, Alemania e Italia. Ante la entrada en 2004 de nuevos países miembros con elevados porcentajes de población en sector agrícola se decidió que las ayudas directas de la PAC se otorgarán de manera progresiva y así en 2004 recibieron ayudas equivalentes a 25% del nivel comunitario, en 2005 de 30%, y serán de 35% en 2006, 40% en 2007 y a partir de aquí, un aumento de 10% anual hasta llegar al 100% en 2013.

Por cuanto hace a los fondos estructurales, éstos se dividen en cuatro grandes bloques, a saber:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Es la partida más importante y se trata de ayudas para la construcción de infraestructuras y otras inversiones adscritas a crear ocupación.
- Fondo Social Europeo (FSE). Fondo que financia la formación para la reinserción laboral de parados y otros sectores desfavorecidos.
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) que financia programas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores de las regiones rurales; financia las Organizaciones del Mercado Comunitario (OMC) que regulan la producción y comercialización de productos agrícolas.
- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Fondo destinado a financiar la modernización de la flota pesquera y la diversificación económica de las zonas cuya economía depende de esta actividad.

Para determinar qué regiones se pueden beneficiar de estos fondos, existen tres criterios:

- *Objetivo 1:* incluye las regiones con un PNB *per capita* inferior a 75% de la media comunitaria y se lleva 70% del fondo estructural.
- *Objetivo 2:* destinado en las regiones con dificultades a propuesta de los estados miembros posteriormente revisadas por la Comisión de Bruselas. Deben ser regiones que no sumen más de 18% de la población de la UE y estén sometidas a cambios socioeconómicos importantes o que sean áreas industriales, rurales o pesqueras en declive.
- *Objetivo 3:* apoyo a la adaptación y modernización de las políticas de educación, formación y ocupación. Se destina a regiones que no estén incluidas en el objetivo 1.

Existen asimismo, los fondos de cohesión, destinados a aquellos países que tienen un PNB *per capita* inferior a 90% de la media comunitaria. En la actualidad se benefician de estos fondos Grecia, España, Portugal e Irlanda, además de los 10 países que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004.

### Algunos retos y desafíos

Evidentemente, la ampliación a países menos desarrollados, como los que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004 más la nueva ampliación —con la adhesión de Rumania y Bulgaria en 2007—, permite visualizar la importancia de una reforma financiera en el seno de la institución. De no atenderse esta situación, se corre el riesgo de que los problemas de los países menos desarrollados, descarrilen las perspectivas de los más desarrollados, estancando así, el proceso de integración. La disputa por los recursos financieros de la UE será más recalcitrante, en tanto el financiamiento disponible tenderá a escasear. De ahí que se insista en los riesgos de la *Europa a dos o más velocidades*, situación que, en términos prácticos, implica un estancamiento del proceso de integración ante la imposibilidad de que todos los socios avancen a un mismo ritmo, o, al menos, con pequeños márgenes de diferencia.

Con todo, entre los aspectos que se pueden recuperar del proceso europeo de integración, destaca la visión de conjunto en torno a la interdependencia imperante entre los países participantes. Es decir que, la acuñación de medidas como los fondos estructurales y de cohesión, responde a la preocupación por reducir la asimetría imperante entre los más prósperos y los que tienden a rezagarse. Así, conforme a esta idea se establece que si los que hoy son menos desarrollados logran despegar, esto será benéfico para la totalidad de los socios de la UE. Por el contrario, si los marginados siguen rezagándose, esto repercutirá negativamente en los más prósperos y en el mismísimo proyecto integracionista.

Un debate adicional es qué tan viable es para la Unión Europea desarrollar un proceso de ampliación masivo —como el visto a partir del 1 de mayo de 2004— y con países tan asimétricos respecto a los que eran miembros hasta antes de esa fecha. Pareciera que se está sacrificando la eficiencia operativa de la institución, a favor de nuevos miembros cuyo proceso de adaptación al

Mercomún europeo tomará tiempo. Por ejemplo, hoy en día la Comisión Europea cuenta con 25 comisarios, uno por cada estado miembro. Ciertamente esta composición da mayor representatividad a los socios comunitarios, pero hoy en día parece menos poderosa que cuando a la Unión Europea la integraban 15 países.<sup>5</sup>

En este sentido, la principal tarea para la Unión Europea no es sólo reducir la brecha respecto a los socios menos desarrollados y especialmente los que se han adherido recientemente y los que están por hacerlo en 2007, sino garantizar canales institucionales democráticos y eficientes sobre la base de la igualdad para tomar decisiones que beneficien a todos. Hoy por hoy, pareciera que en la Europa comunitaria hay miembros *de primera* (Francia, Alemania y la Gran Bretaña), *de segunda* (Italia, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Suecia, Austria, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Dinamarca) y *de tercera* (Chipre, Malta, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Lituania, Letonia, y Estonia, más los próximos socios cuya participación ya ha sido aprobada: Rumania y Bulgaria). Aun cuando los recursos económicos destinados a reducir las asimetrías imperantes logran su cometido, la Unión Europea se enfrentará a un problema mayúsculo si no resuelve los grandes desafíos políticos aquí asentados.

---

<sup>5</sup> Hay otras visiones sobre la problemática de la Comisión Europea, incluyendo quienes piensan que si bien son 25 sus miembros —cifra idéntica al número de países comunitarios—, hay un *déficit democrático* dado que se toman decisiones en el seno de la institución, sin que se pondere adecuadamente la participación de los ciudadanos de la UE. Otras críticas incluyen la percepción de que, pese a que la Constitución Europea no ha podido entrar en vigor, entre otras razones por la opinión desfavorable del electorado francés y holandés en los *referenda* realizados en 2005, la Comisión se toma atribuciones que no le corresponden.





**B. TLCAN**

ial de México



## El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México

Mónica Gambrill\*

El ajuste estructural de la economía mexicana, del cual el tlcán forma parte, se basó en una estrategia de industrialización orientada hacia afuera que suponía un incremento sostenido en la demanda externa para las exportaciones de este sector. De hecho, la tasa de crecimiento en las exportaciones de productos manufactureros (incluyendo maquiladoras) respondió muy favorablemente a esta reconversión industrial hasta el año 2000, con saldos menos positivos de 2001 en adelante —aunque es de notarse que la balanza comercial entre los tres países del tlcán es positiva para México mientras que es negativo con el resto del mundo.<sup>1</sup> El campo se sometió a este ajuste estructural con un cambio en la producción de granos básicos y oleaginosos para el consumo interno a frutas y hortalizas para la exportación —pero con una balanza comercial agropecuaria predominantemente negativa.<sup>2</sup> El impacto social del ajuste en ambos sectores se estima en 1.3 millones de empleos agrícolas perdidos entre finales de 1993 y finales de 2002, en adición a los 1.26 millones de puestos eliminados en el sector manufacturero no-maquiladora, lo cual cancela con creces cualquier efecto positivo que pudo haber tenido la ganancia neta de 529 000 nuevos empleos en el sector exportador de la industria maquiladora entre enero de 1994 y marzo de 2004.<sup>3</sup> Lo anterior, sin mencionar el millón de nuevas entradas a la población económicamente activa cada año.

Este nivel de desempleo acumulado presiona los salarios promedios del sector industrial hacia abajo: las remuneraciones en la industria manufacturera cayeron prácticamente tan bajo como en las maquiladoras —con algunas diferencias de grado dependiendo de si la reconversión emprendida en

---

\* Coordinadora del Área de Estudios de la Integración, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Pablo Ruiz Nápoles y Juan Carlos Moreno-Brid, "Efectos macroeconómicos de la apertura y el TLCAN", en *El impacto del TLCAN en México a los 10 años*, Mónica Gambrill (ed.), México, UNAM-CISAN/FE/IIIE, 2006, cuadros 1 y 8.

<sup>2</sup> Alicia Puyana y José Romero, "El sector agropecuario mexicano a diez años del TLCAN. Economías disparejas, negociaciones asimétricas y resultados previsibles", en *El impacto del TLCAN en México...*, gráfica 7.

<sup>3</sup> Sandra Polaski, "Perspectivas sobre el futuro del TLCAN. La mano de obra mexicana en la integración de América del Norte", en *El impacto del TLCAN...*, figuras 1 y 2.

las ramas manufactureras haya superado o caído por debajo de la nueva norma de producción fijada por la maquila internacional.<sup>4</sup> El hecho de que se acrecienta la brecha salarial entre México y sus socios norteamericanos deja a todos los miembros de nafta inconformes: arroja crecientes flujos de migración indocumentada hacia el norte, y acaba con oportunidades de negocios y de trabajo bien remunerado en México. Se puede pedir compensación para los perdedores del libre comercio sólo cuando éstos son los menos; pero si los ganadores son una minoría, resultaría imposible gravarles con la obligación de sostener a todos los demás que no encuentran cabida en la nueva economía. La pregunta, entonces, ¿es sobre el modelo mismo: sobre las fallas en su concepción o ejecución, y sobre las políticas públicas requeridas para remediarlas? La tesis que se plantea a continuación ubica la contradicción en el supuesto de que se incrementaría sostenidamente la demanda externa para las exportaciones del sector industrial mexicano y que los empresarios nacionales responderían a esta demanda mediante la creación de nuevos negocios en número suficiente como para absorber buena parte del desempleo. Estos mismos supuestos están detrás del ajuste estructural y del tlcán.

Como parte fundamental del ajuste estructural, el gobierno modificó el Programa de la Industria Maquiladora cinco veces entre 1983 y 1998, con el objetivo de aprovechar su gran dinamismo para abrir el camino hacia la exportación para los empresarios nacionales. De esta manera se intentó crear lazos de proveeduría de bienes y servicios entre la industria manufacturera afectada por la crisis y las empresas maquiladoras, mediante los cuales los primeros exportarían "indirectamente" a través de los segundos.<sup>5</sup> A pesar de no haber logrado incrementar significativamente el porcentaje de proveeduría nacional a la industria maquiladora durante la primera década del ajuste estructural, el tlcán insistió en esta misma estrategia. En el artículo 303, prolonga indefinidamente los beneficios del programa de la industria maquiladora para los tres países socios, mientras que lo suspende para países no miembros del acuerdo. O sea, permite que México siga eximiendo el pago de aranceles sobre la importación temporal de insumos regionales norteamericanos, pero suspende la misma exención sobre insumos provenientes de terceros países. El antemencionado artículo iba a entrar en vigor en enero de 2001 —eso es, después de un periodo de transición de siete años durante el cual la industria mexicana, estadounidense o canadiense tenía que empezar a producir los mismos bienes intermedios que antes se importaban.

El objetivo del artículo 303 era incentivar el retorno de la producción de los insumos industriales a la región de América del Norte, generando un sistema de subcontratación internacional genuinamente norteamericano en el que México aportaría no sólo los servicios productivos de ensamble sino también cantidades crecientes de insumos industriales de manufactura propia, junto con aque-

---

<sup>4</sup> Mónica Gambrell, "El impacto del TLCAN en las remuneraciones de la industria de la transformación en México", en *El impacto del TLCAN...*, gráficas 2 a 11.

<sup>5</sup> Mónica Gambrell, "La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización", en *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, Mónica Gambrell (coord.), México, UNAM/CISAN, 2002, pp. 185-208.

llos provenientes de los otros dos socios del Tlcan. Cuando al final de los siete años se tuviera que pagar el arancel adicional que México impondría a los insumos de afuera de la región, la oferta regional debería de estar lista para sustituir su importación. Sin embargo, a partir de noviembre de 1998 el gobierno de México dio marcha atrás en esta estrategia, con la emisión del primero de una serie de unos 23 diferentes Decretos que establecen Programas de Promoción Sectorial (Prosec) que reducen los impuestos arancelarios generales de México sobre las importaciones temporales provenientes de terceros países a tasas que van de 0 a 5%, para equipararlas con el nivel de los aranceles estadounidenses sobre los mismos productos.<sup>6</sup> Llama la atención el hecho de que el gobierno renunciara tan pronto a su plan de integrar un sistema de subcontratación norteamericano, protegido contra la competencia de terceros países por el Tlcan, y que abriera unilateralmente el país a la libre importación de insumos industriales de fuera de la región. La justificación es que los decretos aumentarían la competitividad de las industrias mexicanas, exportadoras o no, facilitándoles acceso a maquinaria e insumos de clase mundial que necesitan para producir —pero su verdadera razón de ser es evitar las empresas maquiladoras tuvieran que pagar más para fomentar la producción regional, o bajar sus estándares de excelencia en los insumos comprados.

La moraleja es que la globalización puede más que la regionalización, porque si el gobierno no facilitaba el acceso a los insumos asiáticos, las maquiladoras podrían reubicarse en otro país donde sí los conseguirían. Por ello, hay que analizar más a fondo las razones detrás de la determinación del gobierno de renunciar preventivamente al proyecto de fomentar la producción de insumos nacionales. O fue porque no hubo demanda por parte de la industria maquiladora de insumos mexicanos o porque no hubo oferta de parte de las empresas mexicanas. En cualquiera de estos casos, el resultado es que los empresarios mexicanos fallaron en donde tuvieron éxito los asiáticos. Es cierto que la crisis financiera de diciembre de 1994 constituyó un factor disruptivo para los incipientes procesos de reconversión industrial, y que la crisis fiscal del Estado hizo que se cancelara cualquier medida de fomento industrial que pudo haber practicado. Pero tampoco se había aumentado la proveeduría nacional durante la década anterior, a pesar de las reformas orientadas en este sentido que se instrumentaron después de la crisis de 1982, lo que alerta sobre la existencia de una falla más a fondo en la concepción o la ejecución del ajuste estructural y del Tlcan. Si la vocación del país es industrial y si las exportaciones son el motor que debe jalar el resto de la economía, resulta preciso saber por qué estas exportaciones indirectas no han funcionado tan bien como se necesitaba.

En parte, la respuesta tiene que ver con el daño causado a los productores nacionales durante el proceso de apertura comercial, por el hecho de que el gobierno haya invertido las etapas del proceso de liberalización comercial, sin guardar la consistencia aduanera entre bienes intermedios y bienes finales. Pero también tiene que ver con la existencia de alternativas más seguras o de negocios

---

<sup>6</sup> Mónica Gambrill, "El impacto del TLCAN en las remuneraciones...", apartado I.

con mayores rendimientos para el empresariado nacional. A continuación se explorarán estos dos aspectos del problema.

Lo deseable hubiera sido desgravar primero los bienes intermedios y los bienes de capital, para después empezar a abrir el mercado interno a la importación de bienes de consumo finales, tal y como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (onudi) propuso que procedieran los países en desarrollo. El objetivo de esta estrategia de "comercio en bienes intermedios" era permitir a todas las empresas manufactureras de estos países comprar maquinaria e insumos de la mejor calidad y del menor precio, para empezar a proveerles a las empresas transnacionales ubicadas en sus zonas de libre comercio con los insumos que antes importaban en su totalidad. Entonces, aunque este modelo empieza con el ensamble de insumos extranjeros, pasa rápidamente a la incorporación de productores locales en la proveeduría de insumos a estas empresas transnacionales.<sup>7</sup> Si México hubiera adoptado esta misma estrategia desde el inicio de su programa de la industria maquiladora a mediados de los sesenta, tenía que haber extendido el acceso a la importación de bienes intermedios y de capital al resto de la industria manufacturera, para convertirse primero en exportadora indirecta (a través de la industria maquiladora), y luego en exportadora directa, subcontratada directamente por las empresas matrices de las transnacionales, tal y como sucedió en el sudeste asiático.<sup>8</sup> Pero México no inició esta apertura comercial sino hasta después de la crisis de 1982, cuando los Estados Unidos ya estaban en proceso de dismantelar los mecanismos de desgravación unilateral que había ofrecido anteriormente a los países en desarrollo a cambio solamente de una apertura comercial parcial en bienes intermedios y de capital. Bajo las nuevas condiciones, los Estados Unidos demandaron una apertura generalizada en todo tipo de bienes.

Para cumplir con las nuevas condiciones de acceso al mercado mundial, para preparar su entrada al gatt, y también para luchar contra la inflación interna, México se abrió velozmente a la importación de bienes de consumo durante la primera década del ajuste estructural; eliminó los permisos previos de importación, bajó unilateralmente sus aranceles, y, después de firmar el antemencionado acuerdo multilateral, realizó mayores cortes de lo requerido en el nivel de sus aranceles para bajar el nivel de los precios en el mercado interno. Una consecuencia anómala de esta motivación fue la falta de cuidado en guardar la debida consistencia arancelaria. Se estaba importando libremente bienes de consumo finales cuando todavía no se habían desgravado los insumos requeridos para su producción. En gran medida, el tlc can corrigió esta situación con la pronta desgravación de los bienes

---

<sup>7</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Manufacturing of components through international subcontracting as a means of expansion and diversification of exports of manufactures from the developing countries", TD/B/C.2/107, 1.

<sup>8</sup> Mónica Gambrell, "México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, pp. 399-443.

intermedios y de capital, pero aún así creó situaciones semejantes, como es el caso importante del maíz amarillo, protegido durante 15 años, mientras que los productos finales con ellos elaborados ya se habían desgravado desde mucho antes, razón por la cual los productores harineros y pecuarios presionaron exitosamente al gobierno para permitir importaciones de su materia prima por encima de las cuotas establecidas y sin arancel.<sup>9</sup> Sólo el sector automotriz gozó de una combinación idónea de protección contra la importación de bienes de consumo finales —hasta mucho después de la entrada en vigor del TLCAN— con una pronta liberación de la importación de autopartes—desde 1989, o incluso desde 1982 pero con aranceles.<sup>10</sup>

Más allá del impacto negativo de la apertura comercial sobre los empresarios, otro cambio en la producción global ha afectado su desempeño, a saber, el hecho de que la tasa de ganancia en este nuevo modelo de industrialización es menor a lo que estaban acostumbrados. Antes de la apertura, convivieron empresas grandes con pequeñas y medianas en un mercado que permitió fijar los precios en el nivel más alto, correspondiente a la menor productividad de estas últimas, lo que permitió que las grandes aumentaran sus tasas de ganancia. En cambio, bajo el nuevo modelo, la competencia reduce este margen a un mínimo, sobre todo frente a los productos de empresas transnacionales que subcontratan en países en desarrollo, obligando a los empresarios a reconvertirse al modelo maquilador. Sobre todo en los sectores de alta tecnología, gran parte de los beneficios provenientes del aumento de productividad se transfiere afuera, a los consumidores internacionales, vía reducciones en los precios; esto se traduce en el deterioro en los términos de intercambio de los países como México que se especializan en este tipo de producción.<sup>11</sup> Bajo estas condiciones tal vez la decisión más racional en ciertas ramas manufactureras es vender la empresa e invertir en otro tipo de negocio. En los países asiáticos, los subsidios estatales que los empresarios recibían ayudó a hacer frente a este tipo de competencia, además de las medidas de protección que recibían aquellos bienes cuya producción se quería fomentar; pero también es de notarse que a veces los "empresarios" son el gobierno, o en otros casos, constituyen una nueva clase empresarial que tiene las mismas expectativas de ganancias que antes o simplemente que no tienen mejores alternativas de inversión a su alcance.

Estas fallas que limitaron la capacidad de respuesta de los empresarios nacionales ante el reto de la industrialización hacia afuera, deben orientar la formulación de recomendaciones de la mejor política industrial a seguir. La pregunta específica al respecto gira alrededor de los Decretos Prosec, sobre si son éstos necesarios para corregir el error estratégico cometido en la primera década de la

---

<sup>9</sup> Puyana y Romero, "El sector agropecuario mexicano...".

<sup>10</sup> Humberto Juárez Núñez, "La industria automotriz en México. Diagnóstico y desarrollo en una política económica alternativa", en José Luis Calva, Mario Capdevielle Allevato y Cuauhtémoc Pérez Llanas (coords.), *Industria Manufacturera: situación actual y desarrollo bajo un modelo alternativo*, UAM-Xochimilco, pp. 392-393.

<sup>11</sup> Isaac Minian y Margarita Luna, "Economía del conocimiento y términos del intercambio. Estados Unidos y economías emergentes", en *El impacto del TLCAN...*

apertura comercial, al privilegiar la importación de bienes de consumo finales, o si sólo representan soluciones de corto plazo que dejan sin resolver los problemas estructurales relacionados con la producción. ¿Realmente urgía importar los insumos más baratos del mundo entero, para intentar ser competitivos en los demás productos, o hubiera sido mejor avanzar más lentamente bajo el tlcán hacia la producción de insumos regionales? En ese sentido, la pregunta más general versa sobre el tlcán: si no protege contra terceros países y no estimula la producción en los países miembros, ¿para qué sirve tener un acuerdo regional? Nunca era de esperarse que los Estados Unidos y Canadá ajustaran sus aranceles externos hacia arriba, al nivel más alto de México, pero ¿por qué proceder al revés, bajando los aranceles generales de México al mismo nivel que los Estados Unidos, en lo que a bienes intermedios y de capital se refiere?

Se ha visto que la base de la industrialización hacia fuera es la estrategia de "comercio en bienes intermedios" y que México tardó demasiado en darse cuenta de ello. Que la apertura comercial hubiera empezado con la liberalización de bienes intermedios y de capital pero, en vez de ello, se privilegió la desgravación de bienes de consumo. Que hubo una oportunidad en el tlcán para promover la sustitución de importaciones temporales para la industria maquiladora con producción local de insumos. Que en vez de persistir en esta estrategia, se ha abierto el país, mediante la emisión de los decretos Prosec, a la importación de insumos asiáticos para el conjunto de la industria de la transformación. Y que, como consecuencia de todo lo anterior, se empiezan a desacelerar las exportaciones industriales, corriendo el riesgo de regresar a saldos negativos en la balanza de pagos del sector industrial. Bajo estas condiciones, ¿qué política industrial conviene instaurar ahora?

Es demasiado tarde para intentar de nuevo la aplicación del artículo 303. La globalización ha avanzado en estos 12 años desde la firma del tlcán, debido a la emergencia de países como la República Popular de China y la India que han basado sus estrategias de desarrollo industrial precisamente en este tipo de subcontratación industrial, en el mismo lapso de tiempo en que México dejó este proyecto industrial atrás. México siguió el camino de expansión de su red de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales a muchos otros países; en ellos ofreció aranceles preferenciales, cancelando la opción de cobrar sus aranceles generales sobre la importación de insumos provenientes de estos países. Tal vez fue inevitable hacerlo así. Estados Unidos había marcado la pauta anteriormente con la firma de una serie de nuevos acuerdos bilaterales y con la aceptación de la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (omc) en 2001. Con ello, rechazó la opción del tlcán, de traer de regreso la producción de ciertos insumos industriales a su país o a la región de América del Norte. O sea, los Estados Unidos cambiaron la idea de fomentar un sistema de subcontratación norteamericana por la opción de acelerar la globalización. Bajo estas condiciones, la ventaja que México había ganado en el tlcán se erosionó más rápidamente, porque conforme bajaban los aranceles estadounidenses frente a terceros países, las exportaciones mexicanas gozaban de menor protección en su mercado. Y para atraer inversión estadounidense a México, tenía que ofrecer el mismo acceso a los insumos industriales que las empresas podrían tener en su país de origen.



Además, aplicar el artículo 303 después de transcurrido su periodo de transición de siete años, hubiera implicado que México tendría que cobrar sus aranceles generales sobre estos insumos asiáticos, aunque no estuviera en condiciones de sustituirlos por nacionales, lo que repercutiría inmediatamente en el precio de los productos de las maquiladoras. Suspender los Prosec también interrumpiría procesos de reconversión industrial ya comenzados en el la manufactura mexicana. Algunas ramas manufactureras están tan atrasadas tecnológicamente que el uso de los Prosec representa actualmente su única opción para aumentar la competitividad; otras requieren de estos insumos importados para mejorar o mantener su lugar tanto en el mercado nacional como en el mundial.<sup>12</sup> De nada serviría regresar al proteccionismo en materia de insumos, tratando de convertir las empresas maquiladoras en un mercado cautivo para productores nacionales monopolísticos, cuando todo el resto de la economía está globalizada, porque las trasnacionales tienen otras opciones. Además, las empresas nacionales tienen que modernizarse y competir. Entonces, por todas estas razones, se consideraría contraproducente la eliminación de los Prosec.

Sin embargo, lo anterior tampoco quiere decir que deberían generalizar estos decretos a todos los productos en todas las ramas industriales. Es preciso poner fin a la desintegración de cadenas productivas y fomentar la integración de nuevas; y para lograrlo, sobran posibles políticas de fomento general que han brillado por su ausencia a lo largo del ajuste estructural.<sup>13</sup> Más que estas políticas generales, lo que interesa explorar aquí son las políticas específicas que servirían para reformar o complementar la administración de los Prosec. A continuación, se mencionarán tres posibles medidas.

1. Una forma sencilla de mejorar la operación de estos decretos Prosec sería vigilar que las empresas importadoras cumplan efectivamente con el requisito de transformación industrial establecido en estos programas, en vez de importar productos finales; de operar como comerciantes de los bienes intermedios importados; o incluso, de ensamblar los insumos sin transformarlos. Más aun, en este sentido, se podría formular una definición del grado de transformación industrial que se consideraría adecuada para cada programa.
2. También, sin eliminar los Prosec, se podría fijar una meta de reducción paulatina en el número de productos incluidos en sus listas para importación, una vez que exista una oferta variada y suficiente de producción nacional. México no está comprometido a conservar las concesiones arancelarias que hizo unilateralmente a estos productos provenientes de terceros países. Pero al fomentar la producción nacional, hay que mantener condiciones de competencia, evitando reproducir el proteccionismo que bajó la calidad de los pro-

---

<sup>12</sup> Mónica Gambrill, "El impacto del TLCAN en las remuneraciones...".

<sup>13</sup> Por ejemplo: subsidios a la investigación de productos en etapas precomerciales, crédito barato a los productores, capacitación tecnológica para trabajadores, redes de contactos entre empresarios para la subcontratación, infraestructura y el mejoramiento de los servicios básicos del Estado.

ductos, porque resultaría contraproducente favorecer unos productos si esto repercutiera negativamente en los demás.

3. La medida más ambiciosa excluiría algunas industrias o ramas industriales de la política industrial basada en los Prosec, con la idea de retornar al fomento de la subcontratación regional en áreas selectas. Esta idea resultaría más viable en la medida en que hubiera consenso sobre las ramas y cooperación en el desarrollo de proyectos entre México, Estados Unidos y Canadá. De hecho, en el Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que se propuso dar continuidad a algunos de temas pendientes del TLCAN, los empresarios de los tres países declararon su interés en el fomento trilateral de las ramas de la siderurgia, el acero, la automotriz y la industria aeroespacial.

Una nueva política industrial que incorporara las políticas arriba propuestas no tendría que escoger entre los extremos de un regreso al proteccionismo o una carrera hacia la globalización. Por lo contrario, permitiría dar trato diferencial a diferentes ramas de la industria manufacturera, algunas de las cuales adoptarían el sistema de importaciones de los Prosec, mientras que otros producirían sus propias líneas de bienes intermedios y dejaría fuera a otras ramas en las que se podrían profundizar la integración productiva con los Estados Unidos y Canadá. De esta manera, los Prosec estarían corrigiendo uno de los principales errores de la apertura comercial, abriendo el país a la importación de bienes intermedios, para así fomentar la producción de bienes finales. Mientras se esté aumentando el volumen de la producción y de las exportaciones, no importa que crezcan paralelamente las importaciones, pero hay que hacerlo con moderación para no desequilibrar la balanza comercial.



## De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte

*Antonio Gazol Sánchez\**

*Para Sebastián, Santiago y Lucía,  
mis nietos por orden de aparición,  
con la esperanza de que seamos capaces  
de colocar los cimientos para  
que ellos puedan construir su futuro como mexicanos.*

Imaginemos que han transcurrido catorce años y que nos encontramos en los primeros meses del segundo año del nuevo gobierno, del que habrá tomado posesión el 1 de diciembre de 2018. Es decir, habremos transitado por tres elecciones federales (2006, 2012 y 2018, sin contar las intermedias para renovar la Cámara de Diputados) y habrán iniciado y concluido su mandato dos presidentes de la República. Es posible que para entonces hayan ocurrido cambios y que por efecto de éstos México sea diferente de lo que es hoy, y es de esperar, también, que entre esos cambios hubiere ocurrido alguno por el que la integración de México con América del Norte, en especial con los Estados Unidos, se hubiese convertido en parte medular de las respectivas campañas y en el foco de atención prioritaria de parte de los ciudadanos. El cambio no sería menor en caso de que en 2012 y en 2018 los candidatos a la Presidencia se hubiesen comprometido con ideas y planteamientos concretos en torno a la forma, la intensidad y las modalidades de la integración entre las tres economías aludidas. Pero se corre el riesgo de que entonces, dentro de seis o doce años, sea demasiado tarde porque, al paso que vamos, es factible que se hayan dejado pasar seis o doce años vitales para la definición de esa forma, esa intensidad y esas modalidades: hasta el día de hoy,<sup>1</sup> a cinco meses de la elección presidencial y después de dos meses de campaña formal, ninguno de los candidatos ha hecho referencia alguna al tema, excepto alguna mención tangencial a una eventual e improbable revisión del TLCAN por parte

---

\* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

<sup>1</sup> La versión final de este texto fue preparado durante la primera quincena de marzo de 2006.

de dos de ellos, o alguna inclusión casi anecdótica en algún discurso relacionado con el tema migratorio.<sup>2</sup>

### ¿En 2020 todo sigue igual?

Estamos, pues, en el primer trimestre de 2020, en un seminario como para el que está destinado este trabajo, intercambiando ideas y conocimientos y discutiendo en torno a las relaciones económicas de México con su vecino del norte. Repito, es posible que hubieren ocurrido muchos cambios, excepto uno: la geografía seguirá ahí, terca, inmutable, insensible, y los más de 3 000 kilómetros de línea fronteriza permanecerán y Sonora seguirá estando al sur de Texas, y Mexicali será vecino de San Diego, y Nuevo Laredo todavía estará junto a Laredo. Quiere decir que persistirá el elemento fundamental que ayuda a explicar y a entender la intensa relación entre los agentes económicos de ambos países, y que de no producirse cambios de fondo en aspectos que sí están en condición de modificarse, los Estados Unidos recibirán, al menos, 90% de las exportaciones mexicanas de mercancías, los emigrantes mexicanos en aquel país, documentados o indocumentados, habrán elevado su contribución para hacer menos elevado el déficit en cuenta corriente, el origen principal de la inversión extranjera radicada en México continuará siendo estadounidense, y nuestro principal acreedor, público y privado, estará, como hoy, ubicado en los Estados Unidos. Este sería el panorama en caso de que, como la geografía, nada cambie y el TLCAN, revisión más o revisión menos, se mantenga en sus términos actuales, al menos en lo fundamental.

Con lo anterior podría dar por terminado este trabajo con el argumento de que se está ante el escenario previsible para 2020 y que no hay nada más que agregar. De ser así, en el Seminario Agenda Nacional de Desarrollo 2020-2040 (al que espero ser invitado, si es que en el de 2006 no cometo excesivas incorrecciones) se producirá un interesantísimo debate sobre la validez de las razones de Carlos Salinas para haber promovido la suscripción del TLCAN, sobre los estragos en el sector agropecuario y el negro futuro de los productores de maíz que todavía queden por ahí, sobre el desmantelamiento de la planta productiva nacional y sobre la cesión de soberanía que supone el capítulo XI en materia de inversiones. No sería extraño que el seminario incluya una mesa especial en la que se estarían examinando los motivos por los que no se pudo renegociar el capítulo agropecuario del

---

<sup>2</sup> Una visión optimista e ingenua sugeriría que ante la importancia del tema los candidatos, como estrategia de campaña, lo están guardando para el final, si bien no toman en cuenta que al elector le sería útil conocer sus ideas al respecto. Una visión un tanto paranoica e inscrita en la teoría de la conspiración conduciría a suponer que, precisamente por la importancia del asunto, los candidatos guardan astutamente sus cartas y no están dispuestos a darlas a conocer porque podría restarles votos. Una tercera visión, pesimista y, me temo, más cercana a la realidad, es que no son conscientes de la trascendencia de lo que se trata y aparentemente no se tiene claridad de que, en el fondo y sin hipérbolo, se está hablando del futuro de México como país.

TLCAN o por los que la exclusión del maíz y el frijol resultó tan cara para México.<sup>3</sup> Habremos discutido, habremos estado y no de acuerdo y, al final, todos a casa, o a nuestro cubículo, a preparar el seminario próximo.

Pero no es ese el caso. En materia de TLCAN y de integración entre las economías de México y los Estados Unidos las cosas han cambiado desde aquel primero de enero de 1994, y todo parece indicar que seguirán cambiando, y mucho, a mayor velocidad. Lo importante es conocer el sentido y la magnitud del cambio, el grado de influencia que tiene México en ese cambio y cómo México decide respecto del cambio mismo. Lo importante es no ignorar que se han producido y se están produciendo cambios y que ni México en 2006 es el de 1994, ni la relación económica con los Estados Unidos es la de 1994, ni el mundo ha permanecido estático admirando y aplaudiendo "el éxito exportador de México iniciado a raíz del TLCAN".

### Los escenarios previsibles

Precisamente, porque han sucedido cambios, en 2020 estaríamos discutiendo algo muy diferente. El debate podría estar ubicado en cualquiera de dos posibles escenarios: uno, por el que los partidos políticos, en tanto entidades de participación y representación ciudadana y con propósitos de ejercer el poder (alcanzarlo o mantenerse en él) y la sociedad en su conjunto sigan el ejemplo del avestruz y escondan la cabeza ante lo que les causa temor o no les gusta, en cuyo caso las grandes decisiones seguirán siendo tomadas en pequeños cenáculos gubernamentales, más o menos bien informados, de menor o mayor buena fue, con buenas o malas intenciones, pero que invariablemente vendrán (si bien nos va) de arriba, sino es que del exterior; y otro, un escenario que parte de haber entendido la realidad de una relación dictada por la geografía, por la historia, y por las respectivas estructuras productivas, y en cuya construcción ha participado la sociedad, ha habido conciencia respecto de lo que está en juego y se han tomado las providencias pertinentes.

En cualquier escenario lo que no estaría a discusión, lo que no podría ni debería estar a discusión, es si México va a mantener relaciones económicas con los Estados Unidos o no. Expresado de otra manera, la discusión debe girar en torno a si México va a intensificar la formalización de su integración económica con los Estados Unidos o no; en definir cuánta integración, y de qué tipo es conveniente; cuánta y de qué tipo es inaceptable; cuánta y de qué tipo es inevitable; cuánta y de qué tipo es deseable; cuánta y de qué tipo es posible; se trata, en fin, de precisar los términos, de manera que no haya lugar a confundir los conceptos: una cosa es la integración con los Estados Unidos y otra, absolutamente distinta, es la absorción por los Estados Unidos.

---

<sup>3</sup> Lo que, por otra parte es absurdo, porque los plazos "fatales" a cumplirse en 2008 no forman parte del capítulo agropecuario (el VII), sino que aparecen en el III (Acceso a mercados).

En el primer escenario, México se habrá dejado llevar por los acontecimientos y en sólo catorce años podríamos estar lamentando la plena absorción de la economía mexicana por parte de la de los Estados Unidos. En el segundo escenario, deberíamos estar evaluando, y eventualmente celebrando, si sabemos hacer las cosas y asumimos la realidad responsablemente, las experiencias de integración entre un país no desarrollado y la mayor potencia económica de la historia. Sea cual fuere el escenario, lo que de ninguna manera estará en la agenda de 2020 será la no relación económica entre ambos países. Tampoco será tema el estancamiento del proceso de integración y de su instrumento formal, el TLCAN o en lo que éste hubiere derivado. Independientemente de filias o fobias, ni uno ni otro se habrán estancado.

### La ASPAN o la dinámica de la integración

La sola revisión del Primer Informe a los Mandatarios sobre la marcha de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), rendido por los grupos de trabajo en junio de 2005, a sólo tres meses del anuncio-lanzamiento de ese mecanismo,<sup>4</sup> revela el derrotero que está tomando el proceso de integración regional y pone de manifiesto que, guste o no, es un proceso dinámico. No se está ante discursos o cualquier otra expresión de la retórica al uso. Al contrario, se trata de más de cien iniciativas concretas,<sup>5</sup> con metas y calendarios definidos y con una evidente vocación de futuro. Por tanto, muchas de ellas estarán funcionando, o habrán funcionado y ejercido algún tipo de impacto o influencia, en 2020. Todas, por cierto, son del conocimiento público.

La plataforma de lanzamiento de la ASPAN es el supuesto éxito del TLCAN. Los tres gobiernos se han mostrado complacidos por sus resultados y han decidido ir más allá. Dice la Declaración Conjunta:

En el curso de la última década, los tres países hemos llevado a cabo acciones importantes para ampliar las oportunidades económicas a nuestra población y construir la relación comercial más intensa y dinámica del mundo. A partir del 11 de septiembre de 2001, hemos puesto en práctica nuevas medidas para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad de nuestros habitantes:

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas nuestras economías.

---

<sup>4</sup> Lo que sucedió el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, en la reunión cumbre trilateral entre los presidentes de México y de los Estados Unidos y el primer ministro de Canadá. En esa ocasión, además de la Declaración Conjunta con la que nace la ASPAN, se dieron a conocer la agenda para la seguridad y la agenda para la prosperidad, cuyo desahogo se encomendó a grupos de trabajo intergubernamentales y se les fijó un plazo de tres meses para que rindieran su primer informe, lo que, en efecto, ocurrió durante la última semana de junio.

<sup>5</sup> Muchas de las iniciativas contienen, a su vez, otros proyectos parciales, de manera que se puede hablar de más de 300 iniciativas o proyectos.

Significa que el TLCAN ya ha sido superado. La integración a la que han llegado en 2006 los agentes económicos de los tres países trasciende los marcos del Tratado. Éste, en la perspectiva de los hacedores de la ASPAN, fue eficaz a los fines para los que fue suscrito: aumento del comercio y aumento de las inversiones, que es todo lo que se puede esperar de una zona de libre comercio.<sup>6</sup>

### **Mucho comercio, poco crecimiento**

En 2020 estaríamos comentando como, al eliminar restricciones arancelarias y de las otras, la zona trilateral de libre comercio facilitó el intercambio que ya existía (entre México y Estados Unidos y entre Estados Unidos y Canadá), aumentó el grado de concentración del comercio de exportación de Canadá y de México con los Estados Unidos, y contribuyó a elevar sustancialmente el comercio entre México y Canadá. Los flujos de inversión extranjera directa recibidos por México y procedentes de los Estados Unidos aumentaron y, aunque en menor medida, también los de Canadá. En estricto rigor técnico, ese es el propósito (único) de una zona de libre comercio. No se le puede pedir otra cosa. Las dificultades empiezan cuando se comprueba, para el caso de México, que ni el aumento de las exportaciones ni el mayor volumen de inversión extranjera directa se han traducido en un mejor desempeño de la economía, vale decir, en un desempeño que se refleje en una tasa de crecimiento del producto que, al menos, iguale a las que estaba acostumbrada la economía mexicana entre 1950 y 1980; un desempeño en el que la capacidad generadora de empleos productivos y bien remunerados no descanse en la informalidad o en el changarrismo y sea capaz de absorber a los cientos de miles de mexicanos que año con año se incorporan al mercado laboral; un desempeño que implique un proceso de redistribución del ingreso que, además de corregir por elementales consideraciones de orden ético la situación prevaleciente, constituya la base para el fortalecimiento del mercado interno sin cuyo concurso difícilmente se puede contar con una economía eficientemente exportadora.

Probablemente sea mucho pedirle a una simple zona de libre comercio, pero quizá no lo sea tanto si se recuerda que allá, por 1993, se decía que México exportaría mercancías, pero no personas. Era, el TLCAN, el ábrete sésamo al desarrollo, la credencial de acceso al primer mundo. Y no lo ha sido. Ese es su gran fracaso. Dentro de catorce años diremos que en 2006 México seguía exportando personas, y más que en 1994; que los empleos formales (medidos por el número de personas que cotizan al IMSS) en diciembre de 2005 fueron menores en 282 529 personas a los registrados en diciembre de 2000: no existe un solo indicador que sugiera una mejor distribución del ingreso, antes bien se han acentuado las diferencias en cuanto a desarrollo regional, lo que sería indicio precisamente de una mayor concentración sectorial y personal de la riqueza. El argumento contrario en cuanto a que las

---

<sup>6</sup> En los términos del artículo 1-01 del TLCAN éste es el medio por el que los tres países se comprometen a construir una zona de libre comercio, nada más. Véase nota número 18.

cosas irían peor de no haber contado con el TLCAN es pueril e inconsistente: el Tratado no se concibió para no estar peor, sino para estar mejor. Y eso es lo que no ha sucedido.<sup>7</sup>

### La otra visión

En 2020, también, estaremos analizando los efectos de la visión diferente que, no obstante lo anterior, las autoridades de los tres países percibieron respecto de lo sucedido durante los primeros doce años de funcionamiento del Tratado, y merced a la cual supusieron que se habían establecido las bases para fortalecer e intensificar, en lo formal, el proceso de integración que se estaba (y se está) dando en el nivel de los agentes económicos varios. En un documento de evaluación de los primeros diez años de vigencia denominado "TLCAN, una década fortaleciendo una relación dinámica", elaborado en conjunto por los gobiernos de los tres países<sup>8</sup> se leen afirmaciones como "nuestros tres países disfrutaron de una fructífera relación basada en los resultados de la decisión de derribar las barreras comerciales"; o "El TLCAN le ha permitido a Canadá y a México incrementar sus exportaciones a los Estados Unidos, pero no a expensas de la participación de cada uno en el mercado de importación de mercancías de Estados Unidos, debido a que se han generado nuevas oportunidades comerciales a lo largo de América del Norte"; o más adelante "El TLCAN ha sido también un catalizador de la competitividad a nivel global" (*sic*), o "El TLCAN promueve un ambiente de confianza y estabilidad que se requiere para concretar inversiones a largo plazo y aterrizar compromisos conjuntos entre nuestros países"; en plena ortodoxia fundamentalista "el libre comercio proporciona ventajas tanto para el sector privado como para los consumidores"; sin prueba de ninguna especie es contundente: "La integración económica promovida por el TLCAN ha derivado en un mejor escenario ambiental en toda la región, mediante la transferencia de tecnología ambiental y la identificación de soluciones a los problemas ambientales basadas en las fuerzas del mercado y en el incremento de la riqueza en la región"; en otra parte "La aplicación de las leyes laborales en los países firmantes del ACLAN (*sic*) ha sido impulsada a través de un programa de actividades de cooperación en áreas como la seguridad y la salud

---

<sup>7</sup> No repetiré en esta ocasión planteamientos aparecidos en otras contribuciones del autor de estas líneas en las que se abunda en torno al agotamiento del Tratado y el sobredimensionamiento de que ha sido objeto, tanto en sus aspectos positivos (que los hay) como en los negativos (que también los hay). Pueden ser consultados en "Sobre el estancamiento de las exportaciones mexicanas", *Economía Informa*, núm. 313, diciembre de 2002, Facultad de Economía, UNAM; "En torno al agotamiento del TLCAN", *Economía Informa*, núm. 327, junio de 2004; "Diez años de TLCAN: una visión de futuro", *Economía UNAM*, núm. 3, septiembre-diciembre de 2004, UNAM; "Un debate necesario: el futuro del TLCAN", *Configuraciones*, revista de la Fundación Pereira y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 15, otoño-invierno, 2004; "El dilema de la relación económica México-Estados Unidos: integración o absorción", *Macroeconomía*, núm. 151, marzo de 2006.

<sup>8</sup> Puede ser consultado indistintamente en <http://www.dfait-maeci.gc.ca> (para Canadá), <http://www.ausr.gov> (para los Estados Unidos) y <http://www.economia.gob.mx> (para México).



laboral, la protección de los trabajadores migrantes (¿?) y el desarrollo de la fuerza laboral"; y concluyen "Mientras que la reunión ministerial de la OMC en Cancún no tuvo el resultado esperado, Canadá, Estados Unidos y México permanecen comprometidos con la Ronda de Negociaciones de Doha y se seguirá trabajando hasta lograr el éxito planteado.<sup>9</sup> A nivel regional, los socios del TLCAN mantienen su compromiso de concluir las negociaciones del ALCA para enero del 2005. El ALCA se construirá sobre las bases existentes de los Tratados de Libre Comercio y de los crecientes lazos que los países del TLCAN tienen en el hemisferio, permitiéndoles aprovechar los mercados emergentes del continente".

No es de extrañar, pues, que en este marco de optimismo tripartito compartido, el futuro de la integración regional se hubiere planteado como una continuación, corregida y aumentada, de lo sucedido al cabo de sus primeros doce años.

En 2020 comprobaremos que las intenciones de ir más allá del TLCAN venían de lejos, antes incluso del primer quinquenio de vigencia del Tratado, pero que a más de uno tomaron por sorpresa. Durante la campaña que lo conduciría a la Presidencia de la República, el señor Fox formuló vagas alusiones a un TLCAN-plus en el que poco se profundizó.<sup>10</sup> En septiembre de 2001, diez meses después de su inauguración como jefe de Estado, se da a conocer una iniciativa de los presidentes de México y de los Estados Unidos por la que nacería la Sociedad para la Prosperidad, orientada a "crear una agenda de cooperación que permita desencadenar el potencial económico de todos los ciudadanos de la región, haciendo extensivos los beneficios del libre comercio y de la inversión". La nueva Sociedad estaba "concebida como un esfuerzo compartido para desencadenar el potencial económico de todos los ciudadanos, para que cada uno pueda contribuir plenamente a cerrar la brecha económica que existe entre y al interior de nuestras naciones". "Estaría enfocada a la creación de alianzas público-privadas que permitieran potenciar los recursos, experiencias y compromisos del sector privado, para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos en las regiones menos desarrolladas de México".<sup>11</sup>

Cinco años después era evidente que esa sociedad había quedado en el archivo de las intenciones (no sé si buenas o malas), en el expediente de la retórica y el turismo oficial y sin ningún resultado concreto por el que valga la pena escribir a casa.<sup>12</sup> Lo importante es que se reconocían, si bien no de forma explícita, las limitaciones del Tratado para la nueva intensidad y orientación que estaba tomando la integración bilateral. Estas limitaciones habrían de hacerse más claras a lo largo de los

---

<sup>9</sup> Por la referencia a las negociaciones de Doha y la siguiente sobre el ALCA es importante recordar que el documento cuyos párrafos se citan corresponde a los primeros meses de 2004.

<sup>10</sup> En otro momento, el presidente Fox sugirió la construcción de una iniciativa para Norteamérica de la que no se hicieron eco los otros dos gobiernos involucrados.

<sup>11</sup> Consultar en <http://www.p4pworks.org/p4p.php>

<sup>12</sup> Internet está repleta de informes, discursos, referencias a la sociedad. Hubo una época en la que cualquier acción o iniciativa que tuviera que ver con la relación entre los dos gobiernos o entre éstos y los respectivos sectores privados se inscribían, aún forzando la lógica, en la Sociedad para la Prosperidad; pero en concreto, nada.

años. Desde septiembre de 2001, justo cuando nace la Sociedad para la Prosperidad, la verdadera prioridad para los Estados Unidos se encuentra en el combate al terrorismo y por tanto en la defensa de sus fronteras de eventuales ataques o atentados; las fronteras norte y sur de los Estados Unidos están "protegidas" por sus socios del TLCAN. Pero, además, en el terreno estrictamente económico y comercial, las dos negociaciones importantes para los Estados Unidos (ALCA y Ronda Doha) se enfrentan a una parálisis virtual producida por los desencuentros en agricultura, en servicios, en propiedad intelectual y en inversiones: si no hay avances en el marco de la Ronda de Doha, poco o nada puede esperarse en el ALCA, pero si éste no se concreta, pueden verse afectados los intereses comerciales y estratégicos de los Estados Unidos en el continente americano. La prioridad estadounidense por preservar y aumentar la seguridad de sus fronteras y su necesidad geoestratégica por fortalecer y mantener (como líder, por supuesto) un bloque comercial con capacidad de negociación ante terceros, ayudan a entender el interés estadounidense por pasar del terreno de la retórica que suponía esa etérea Sociedad para la Prosperidad de 2001, a una nómina de compromisos específicos, programados, mensurables, contenidos en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte de marzo y junio de 2005.

Lo anterior explicaría el motivo estadounidense para explorar nuevos mecanismos de integración regional, pero en 2020 no sería improbable que se siguiera intentado desentrañar los motivos de México. En el mar de confusiones, ocurrencias y contradicciones que hoy caracteriza la política exterior de México, no es tan claro cuál sería su interés por esta nueva alianza. Puede provenir desde una forma de seguir la corriente, o de dejarse llevar por la inercia y la "fuerza" de los acontecimientos, o que corresponda con una línea preconcebida pero de la que no hay mención alguna en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.<sup>13</sup> Si obedece a una estrategia consciente y definida, ésta habría de contener dos elementos centrales: de una parte, el marco conceptual en el que se demuestre que a México le interesa y le conviene hacer más estrechos los lazos que ya unen su economía con la de los Estados Unidos; de otra, si se parte de lo estrechos que ya son esos lazos, es necesario identificar y poner en marcha los mecanismos para diversificar la geografía del sector externo de la economía mexicana. En otros términos, las relaciones económicas entre ambas economías ya existen, ya son intensas y la tarea a desarrollar es hacer que sus efectos sean más positivos que negativos, y parte de esto último se consigue en la medida en la que México no sea un apéndice de la economía estadounidense y procure otros mercados, otras fuentes de recursos, otras tecnologías. Distintas voces, entre ellas la insospechable de fobias antiestadounidenses como la del gobernador del Banco de México, han insistido de manera reiterada en la necesidad de reducir la dependencia de la economía mexicana respecto del ciclo económico de los Estados Unidos, lo que no se debe interpretar como

---

<sup>13</sup> Es cierto que en mayo de 2001, cuando se publicó el PND, la ASPAN no existía ni siquiera como proyecto, idea u ocurrencia, pero no deja de llamar la atención que en tan extenso e importante documento no se haga alusión alguna al tipo y forma de relación económica que se preveía con los Estados Unidos.

una invitación a no aprovechar la enorme ventaja, comparativa y competitiva, que significa la vecindad con el importador más voraz del planeta. Un célebre ex presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz,<sup>14</sup> decía que no se trataba de estar en contra de nadie, sino a favor de nosotros mismos.

### Dos propuestas y una decisión

En 2020 es posible que entre los materiales a examinar en el seminario se cuenten los producidos por diversos grupos de estudio que, en 2005, tomaron la decisión de hacer públicas sus reflexiones y sus propuestas. Es posible, asimismo, que en 2020 no falte quien se lamenta de no haber debatido, en su momento, esas propuestas y llegue a señalar que todo lo ocurrido, entre 2005 y 2020, se fraguó en cenáculos cerrados, de espaldas a la sociedad. Y será falso.

Dos documentos destacan: uno, el primero en tiempo, titulado "Creación de una comunidad de América del Norte", se conoció en dos partes (marzo y junio de 2005), y otro, también de 2005, pero del mes de octubre, denominado "Los Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica".

El primero es el resultado de las deliberaciones de un llamado Grupo Independiente, integrado por tres decenas de académicos, empresarios y políticos de Canadá, Estados Unidos y México, patrocinado por Council on Foreign Relations en asociación con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, y copresidido por John P. Manley, Pedro Aspe y William F. Weld.<sup>15</sup> El segundo auspiciado por Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, el mismo Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales que participó del primer documento y el ITAM, y cuyos coordinadores fueron Andrés Rozental y Peter H. Smith.

El Grupo Independiente presentó un documento preliminar (Declaración de los presidentes del Grupo Independiente) poco antes de la reunión de los mandatarios en la que se anunciaría la ASPAN, con el compromiso (cumplido) de emitir su informe final una vez conocidos los resultados de la "cumbre" de Waco. En síntesis, proponen "la creación, para antes de 2010, de una nueva comunidad que aumente la seguridad, la prosperidad y las oportunidades para todos los ciudadanos de América del Norte", para lo que sugieren "una zona económica y arancel externo común, así como un perímetro externo de seguridad, que permita a nuestra región enfrentar mejor los retos y las oportunidades continentales. Dentro de esta zona, el movimiento de personas y productos sería legal, ordenado, seguro". Recomiendan: *a)* crear las instituciones necesarias para sostener la Comunidad de América del Norte; *b)* crear de inmediato un plan de acción único para las fronteras de América del Norte; *c)* adoptar un arancel externo común; *d)* estimular el crecimiento económico de México; *e)* desarrollar

---

<sup>14</sup> También tristemente célebre por otros dramáticos acontecimientos que no han cicatrizado.

<sup>15</sup> No todos los participantes estuvieron de acuerdo con todas las conclusiones y las recomendaciones correspondientes. El informe final recoge puntualmente las opiniones divergentes.

una estrategia conjunta de seguridad energética y de recursos naturales, *f*) profundizar los vínculos educativos.

El segundo de los documentos señalados (al que para distinguirlo del anterior llamaré arbitrariamente Documento Bilateral) propone "que los tomadores de decisión en ambos países definan la relación bilateral como una asociación estratégica que les permita obtener beneficios importantes derivados de la cooperación en las áreas de seguridad y competitividad". Después de recomendar a los presidentes de México y de los Estados Unidos la celebración de "al menos una cumbre anual", plantea una ambiciosa agenda en la que se incluyen iniciativas como: *a*) desarrollar una estrategia conjunta en materia de seguridad; *b*) "desfronterizar" la frontera mediante "la aplicación de la ley y la capacidad de inspeccionar fuera de las áreas tradicionales de la frontera"; *c*) procurar una reforma migratoria "integral" que considera programas de regularización; *d*) "crear un fondo de desarrollo, respaldado por los ingresos petroleros, que permita a México actualizar su capacidad productiva y obtener la inversión necesaria para infraestructura y capital humano, sin necesidad de privatizaciones"; *e*) crear fondos comunes para desarrollar la infraestructura; *f*) identificar fondos para la micro y pequeña empresa; *g*) mejorar la coordinación en materia educativa; *h*) "aumentar las oportunidades para el comercio y la inversión por medio de la homogeneización de regulaciones y la alineación de transacciones aduaneras, así como del fortalecimiento de los mecanismos existentes para hacer cumplir los estándares laborales y ambientales".

Entre la publicación de la primera parte del primer documento (es decir, la Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo Independiente) y la aparición del texto sobre lo estratégico de la relación bilateral México-Estados Unidos se anunció la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, y se crearon grupos de trabajo, encabezados por secretarios de despacho de los tres países, a los que se les proporcionaron dos agendas (una en materia de seguridad y otra para los temas de la prosperidad) y se les encomendó que rindieran un informe de sus avances en un periodo de noventa días. Este informe contiene 108 iniciativas puntuales (80 en prosperidad y 28 en seguridad) todas ellas encaminadas a fortalecer la integración, no sólo económica, en América del Norte.

En la Declaración Conjunta de marzo de 2005, los presidentes de México y de Estados Unidos y el primer ministro de Canadá comprometen su esfuerzo "para aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de nuestra gente", y añaden que "esta tarea se llevará a cabo bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y reflejará nuestra convicción en la libertad, las oportunidades económicas y los valores e instituciones democráticas", y a continuación definen las agendas sobre las que trabajarían sus funcionarios. Noventa días después, en junio, se hizo público el Primer Reporte a los Mandatarios, que en rigor constituye un programa de acción para los años venideros.

## El contenido de la ASPAN

Quiere decir que en 2020 podríamos estar discutiendo sobre el impacto en la economía mexicana de la ejecución de ese programa y, eventualmente, estaríamos comparando ese impacto con el que podría haber derivado de la adopción de las recomendaciones de los dos grupos de trabajo no gubernamentales a los que se ha hecho referencia. Es oportuno, por tanto, un acercamiento, necesariamente sintético, al contenido básico de la ASPAN en su versión de junio de 2005.

En materia de Prosperidad cubre nueve temas:

1. El primero es el de *bienes manufacturados y competitividad*, en el que destacan tres iniciativas: a) "Desarrollar un marco trilateral de cooperación regulatoria", con compromisos definidos para finales de 2005, marzo de 2006 y para 2007 y 2008; b) "promover una estrategia para el acero en Norteamérica", con compromisos para junio de 2005, noviembre de 2005 y marzo de 2006; c) "creación de un Consejo Automotriz de América del Norte", y otras dos vinculadas con el mismo sector, con un compromiso para septiembre de 2005.

Otras iniciativas en el mismo tema de bienes manufacturados tienen que ver con la piratería, las especificaciones técnicas, la facilitación del comercio de dispositivos médicos, el reconocimiento mutuo de pruebas de laboratorio, mejorar el acceso a los productos naturales para la salud en América del Norte, etiquetado textil, regulaciones de equipo de seguridad marítimo y recreativo, fortalecimiento y promoción del intercambio de información y de actividades en materia de salud pública relacionados con la protección al consumidor, identificación de los elementos más efectivos que afectan la competitividad de América del Norte, y colaboración en biotecnología. En todos los casos se mencionan acciones y se fijan fechas para ser ejecutadas.

2. El segundo tema relacionado con la prosperidad, *movimiento de bienes*, incluye la reducción de costos asociados con las Reglas de Origen del TLCAN y la exploración de oportunidades para facilitar el comercio recíproco.
3. El tercer tema se refiere al *comercio electrónico*, plantea cinco iniciativas, todas dentro de un Marco de Principios firmado en junio de 2005 pero que no aparece en la página oficial de la Secretaría de Economía.
4. En *servicios financieros* se mencionan ocho iniciativas, con agendas definidas para 2005, 2006 y 2007, que en lo general tienen que ver con intercambio de información, formas de hacer más eficiente la prestación de servicios, mejora regulatoria, etc. Destaca la promoción y fomento al uso del sistema de transferencia electrónica de fondos internacionales.
5. En *transporte* aparecen tres iniciativas en otros tantos ámbitos diferentes: a) transporte aéreo, en el que habrán de celebrarse negociaciones durante 2006; b) trabajar para hacer más seguros, rápidos y eficientes los cruces fronterizos, y c) el genérico renglón de "otras"

De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte

entre las que aparecen temas de transporte marítimo, coordinación en seguridad ferroviaria regional, regulaciones sobre autotransporte y beneficios del transporte multimodal en la región.

6. En el sensible tema de la *energía* se enlistan siete iniciativas: colaboración en ciencia y tecnología, colaboración para la eficiencia energética regional, cooperación en materia de regulación energética, colaboración en el área de electricidad, mayor producción de arenas bituminosas, colaboración en gas natural, ampliación de la colaboración nuclear, cooperación en el tema de hidrocarburos, y transparencia y coordinación de la información energética, estadísticas y prospectiva.
7. En *medio ambiente* la Alianza habría trabajado en diez iniciativas relacionadas con el aire limpio, el agua limpia, especies invasoras, especies migratorias, biodiversidad, océanos y evaluación transfronteriza de impacto ambiental.
8. *Agricultura y alimentos* es el octavo tema que se aborda en el programa de trabajo para la Prosperidad y es de los más proliferos. Entre otras iniciativas, debidamente calendarizadas para 2006 y 2007, se pueden señalar: *a)* establecer o identificar un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria regional; *b)* cooperación trilateral para acelerar la identificación, manejo y recuperación de peligros asociados a la inocuidad alimentaria, y la sanidad animal y vegetal; *c)* trabajar para resolver las diferencias en límites máximos de residuos de plaguicidas que pueden ser barreras al comercio y llevar a cabo revisiones conjuntas para el registro de plaguicidas; *d)* intensificar la cooperación dentro de la Red de Laboratorios de Enfermedades Exóticas de América del Norte; *e)* fortalecer la especialización y la tecnología en materia de laboratorios de sanidad vegetal; *f)* continuar el apoyo a los esfuerzos de cooperación en el marco de la Iniciativa de Biotecnología de América del Norte.
9. El último de los temas se refiere a la *salud* y considera, entre otros: *a)* un plan regional para combatir la pandemia de influenza que debe estar concluido en 2006; *b)* fortalecimiento de la Iniciativa de Seguridad en Salud; *c)* intercambio de información y experiencias en el manejo de inventarios; *d)* coordinación en las actividades de laboratorio; *e)* "extender los esfuerzos por prevenir el abuso del alcohol y el suicidio entre los indígenas e incrementar la investigación y el intercambio de conocimientos sobre pueblos indígenas".

En la parte de Seguridad, la Alianza está orientada a "blindar" las fronteras de los Estados Unidos mediante el procedimiento de crear, o extender, un perímetro de seguridad que cubre a viajeros, carga, bioprotección, seguridad en aviación y en transporte marítimo y prevé iniciativas para la cooperación en procuración de justicia, en servicios de "inteligencia" y en temas de protección, prevención y respuesta.

Un análisis minucioso de las 108 iniciativas tendría necesariamente que concluir en una extensa lista de modificaciones legales o reglamentarias que habrán tenido que realizarse en unos cuantos

años para convertir esas iniciativas en acciones concretas. Todas ellas, como es fácilmente perceptible, escapan a la ya estrecha normatividad del TLCAN, y por ello es que se ha afirmado que éste ha sido superado y ya no es de la talla que ha alcanzado la integración regional. Mantener viva la discusión entre TLCAN sí, o TLCAN no, pospone para dentro de catorce años, si bien nos va, la discusión sobre ASPAN sí, o ASPAN no; o, en todo caso, sobre qué clase de ASPAN, o mejor, qué clase de integración.

### La discusión en 2006

Lo notable es que la discusión está abierta hoy, en 2006. Pero en ella, por exclusión voluntaria de muchos, sólo participan unos pocos y es inquietante que entre éstos no se cuenten las universidades públicas,<sup>16</sup> ni las organizaciones sociales, los colegios de profesionales o los partidos políticos. La simple comparación entre lo propuesto por los dos grupos de trabajo aludidos y el contenido formal de la ASPAN pone de manifiesto que hay mucho por debatir y un gran espacio que deben ocupar esas entidades (universidades, organizaciones, colegios, partidos).

Aun sin la pretensión de analizar y evaluar en detalle las tres propuestas que están sobre la mesa,<sup>17</sup> se advierten diferencias importantes que ofrecen la oportunidad del debate. Señalaré unas cuantas:

- a. En primer lugar, el nombre por cuanto revela intenciones y propósitos: una cosa es una "alianza" entre tres países para alcanzar ciertos objetivos que suponen comunes, y otra, absolutamente diferente, es la construcción de una "comunidad". En el primer caso se está en un terreno lindante con la informalidad; en el segundo, se estará ante un proceso institucional orientado, para bien o para mal (el lector decide), por los gobiernos. Una "alianza" tal y como está concebida parece que "facilita" la integración mediante el procedimiento de no estorbarla y permitir que los agentes económicos la busquen y la alcancen como a éstos les convenga, independientemente de los intereses nacionales; una "comunidad", en cambio, involucra a los Estados que se hacen responsables en mayor medida del derrotero, intensidad y magnitud de la integración. El tercer texto (el del Grupo Bilateral) no hace referencia al nombre, pero por su alcance pareciera que se orienta más hacia la formalidad.
- b. Por lo anterior es que el Grupo Independiente propone un soporte institucional al proceso de integración, en tanto que la propuesta en marcha (la ASPAN) lo limita al campo de atri-

---

<sup>16</sup> Esta afirmación de orden general no supone desconocer los trabajos del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN) en el que participan la UNAM (por medio del CISAN), el Colegio de México, el CIDE, el Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de las Américas y el Tecnológico de Monterrey. Sin embargo estos trabajos no han merecido la difusión necesaria y, probablemente por ello, han tenido un impacto más bien limitado.

<sup>17</sup> Esto es, por orden cronológico, la del *Grupo de Trabajo Independiente*, la contenida en la Declaración Conjunta de los mandatarios y en el informe que les rindieron sus secretarios (o ministros, según el caso) de despacho, y el Informe sobre la relación bilateral.

buciones de cada una de las dependencias del ejecutivo respectivo que estén involucradas. También en medio, el texto del Bilateral se inclina por la institucionalización de las reuniones entre los dos jefes de estado.

- c. La ASPAN no hace mención, al menos de manera explícita, a las asimetrías entre los países que se integran. Los dos grupos de trabajo no gubernamentales parten de ellas y las tienen como un elemento importante a considerar en el futuro. Para el Grupo Independiente "una vía rápida al desarrollo es crucial para que México contribuya a la seguridad de toda la región. El desarrollo de México no ha logrado evitar profundas disparidades entre diferentes regiones del país, en particular entre zonas remotas y las que están mejor conectadas con mercados internacionales (...) La falta de oportunidades económicas alienta la inmigración no autorizada y se ha descubierto que está vinculada con la corrupción, el narcotráfico, la violencia y el sufrimiento humano". El otro grupo no es tan explícito, pero cuando analiza las diferencias de enfoque entre México y los Estados Unidos en el tema de la seguridad sí toma en cuenta la existencia de las asimetrías.
- d. En los tres casos (si bien uno se refiere sólo a la relación bilateral) se conviene en la necesidad de un perímetro común, de mejorar los mecanismos para pasar la frontera, de desarrollar un plan unificado de acción fronteriza para América del Norte y de expandir la infraestructura fronteriza, pero ninguna de las iniciativas de la Alianza alude a la cooperación militar que sí menciona el Grupo Independiente, si bien sólo para la relación entre Estados Unidos y Canadá en el marco del Comando Norteamericano de Defensa Aérea (NORAD).
- e. Ni las agendas ni las 108 iniciativas de la Alianza tocan el tema migratorio a no ser por la relativa a "cooperar en temas de detención y remoción, para hacer expedito el retorno de migrantes ilegales a sus países de origen". El Informe del Grupo Independiente habla de "expandir los programas de trabajadores temporales" y de "crear una preferencia norteamericana", mediante la cual los tres países convengan "en reglas sistematizadas de inmigración y movilidad laboral que permitan a ciudadanos de los tres países trabajar en cualquier lugar de América del Norte con menos restricciones que los inmigrantes de otros países". Menciona, asimismo, la necesidad de avanzar "hacia la plena movilidad laboral entre Canadá y Estados Unidos" y advierte que "a largo plazo los dos países deben colaborar para extender esa política también hacia México, aunque hacerlo no será práctico en tanto las diferencias salariales entre este país y sus vecinos norteamericanos no hayan disminuido en forma considerable". Por su parte, el Grupo Bilateral se inclina por "canalizar los flujos migratorios a través de una reforma migratoria integral que regularice a los migrantes que ya trabajan en los Estados Unidos sin documentos y que cree espacios legales para flujos futuros con sanciones a aquellos estadounidenses que contraten trabajadores ilegales". La diferencia es evidente y no menor.



- f. Pero, de otra parte, en tanto la ASPAN, de manera inexplicable, soslaya o evade el tema migratorio, sí toca el referente a energía. En esta inclusión coincide con las otras dos propuestas con las que se compara. No es ocioso recordar, una y otra vez, que al principio de los noventa, cuando se produjeron los primeros acercamientos para la negociación del Tratado, el gobierno mexicano manifestó que el tema energético y petroquímico no formaría parte del paquete ni sería objeto de concesiones especiales,<sup>18</sup> por lo que el gobierno estadounidense retiró de la mesa lo relativo a migración. Ese era el entendimiento tácito. Nunca ha sido explicada la razón por la que el gobierno mexicano, desconociendo u olvidando ese antecedente, ha convenido en incorporar el tema energético en la negociación sin que vaya acompañado de su "contraparte" migratoria. En sentido inverso, las propuestas de los dos grupos de académicos, empresarios y políticos sí hacen referencia a ambos aspectos. Al que he llamado Grupo Bilateral propone la creación, por parte de Estados Unidos, "de un Fondo Norteamericano de Energía (NAEF, por sus siglas en inglés) que emitiría 75 mil millones de dólares en deuda respaldada por los ingresos petroleros (no por el petróleo en sí) para financiar inversiones de Pemex en desarrollo, producción de petróleo y gas natural. Esta producción adicional podría aminorar la dependencia de los Estados Unidos con el Medio Oriente. En un segundo paso, los ingresos netos de este aumento en la producción estarían destinados a un Fondo de Desarrollo Mexicano (FDM), el cual a su vez invertiría en el desarrollo de infraestructura para incrementar la productividad. Para que el plan funcione adecuadamente necesitaría ser consistente con la constitución política vigente en México, ser llevado a cabo por Pemex e incluir un sistema de control independiente que garantice el uso transparente de los fondos y su desvinculación de conflictos de interés". Ahí está una propuesta concreta. Otra, menos audaz probablemente, es la del Grupo de Trabajo Independiente en la que invita a México a "encontrar formas de desbloquear su sector energético. Pueden lograrse avances incluso dentro de las restricciones constitucionales existentes (...) Canadá y Estados Unidos pueden hacer aportaciones importantes a este esfuerzo mediante el desarrollo de mecanismos creativos, sobre todo financieros, que lleven a México la tecnología y el capital que necesitan. Sin embargo, los pasos más importantes tienen que ser dados en México, por los mexicanos". No tienen por qué ser las únicas, ni las que prevalezcan, pero se han hecho públicas para ser debatidas. Escapa a los propósitos de este texto discutir la política energética, pero podríamos coincidir en que en esa discusión tiene que haber un lugar para el entorno mundial y regional en el que se desarrolla.
- g. Las iniciativas de la Alianza sobre los temas financieros se reducen a cómo mejorar o intensificar la prestación de estos servicios en los tres países, pero omiten todo lo referente a fi-

---

<sup>18</sup> El artículo 601, primero del capítulo VI (Energía y petroquímica básica), señala: "1. Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones".

nanciamiento al desarrollo o a actividades productivas. Por contra, los respectivos informes de los dos grupos no gubernamentales le dedican atención especial. El Grupo Independiente propone el establecimiento de un "fondo de inversión para infraestructura y capital humano en América del Norte", cuyo propósito consistiría en estimular los flujos de capital privado hacia México, y "se enfocaría en incrementar y mejorar la infraestructura física, ligando las partes menos desarrolladas de México con los mercados del norte..." El mismo grupo sugiere "elevar la capacidad del Banco de Desarrollo de América del Norte", para lo que debe reformarse de manera sustancial, de suerte que pueda acceder a sectores adicionales a los que actualmente puede acudir, participar en los mercados nacionales de capital, apoyar el establecimiento de fondos revolventes y aplicar mejor sus programas de asistencia técnica. El Grupo Bilateral acude a la exitosa experiencia de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea y coincide con el Grupo Independiente en sugerir la creación de un Fondo Norteamericano de Desarrollo y en aumentar "el alcance tanto operativo como geográfico del Banco Norteamericano de Desarrollo". Para la Alianza nada de esto es importante.

- h. El Grupo de Trabajo Independiente propone la adopción de un arancel externo común, lo que supone establecer una unión aduanera, en tanto que el Grupo Bilateral y la ASPAN se limitan a plantear la revisión (con la consecuente flexibilización y eventual armonización) de las Reglas de Origen del TLCAN. La diferencia es de fondo; primero, porque la construcción de una unión aduanera implica un nuevo tratado y no la simple modificación del vigente (como sería el caso del cambio en las Reglas de Origen), toda vez que éste, conforme a su primer artículo, tiene como objetivo la formación de una zona de libre comercio, que es para lo que el Ejecutivo solicitó (y obtuvo en su momento) autorización del Senado de la República;<sup>19</sup> en segundo lugar, genera motivos de reflexión respecto de la disposición de los gobiernos por hacer más intenso el grado de integración formal: en tanto la revisión de las reglas se ubica en el ámbito de facultades de cada país con el único requisito de ser sancionada (la revisión) por las instancias legislativas pertinentes, el inicio de la negociación para una unión aduanera tendría que ser aprobada antes por el Senado de la República y por el Congreso de Estados Unidos; ¿a este "detalle" obedece que no se mencione abiertamente el término unión aduanera en los documentos de la Alianza? En el mismo sentido sería útil reflexionar si, dispuestos a intensificar la integración formal, el nivel de unión aduanera es el que más le conviene a México, porque en ese supuesto un mercado común, en el que se diera el libre movimiento del factor trabajo podría ser más atractivo.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> "Artículo 101: Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio."

<sup>20</sup> Este planteamiento, discutible, parte del supuesto de que la construcción de una unión aduanera trilateral ha sido precedida de una aceptación de aumentar la intensidad en el grado de integración. De no ser así, carece de sentido.

- i. Los informes de los dos grupos no gubernamentales ponen un acento especial en la educación, y las iniciativas van desde la creación de un fondo de becas para estudiantes universitarios y de posgrado hasta programas de intercambio y capacitación de profesores de nivel elemental y secundario, pasando por una red de centros de estudios sobre América del Norte o la aplicación de programas que otorguen títulos con reconocimiento transfronterizo. La educación no fue un tema relevante para los hacedores de la Alianza.

## Dos hipótesis y una conclusión

Los nueve ejemplos anteriores ilustran la distancia que separa lo que los gobiernos quieren (o pueden) comprometer, y lo que algunos (muy reducidos) sectores de la sociedad conciben como futuro de la relación económica de México con los Estados Unidos.<sup>21</sup> La importancia de sus aportaciones radica en que son públicas y, sobre todo, en que tienen como punto de partida el convencimiento de que los procesos sociales no se estancan, son dinámicos, evolucionan. (Repetir que la integración económica entre México y los Estados Unidos es un proceso social, parece una grosera obviedad.)

En la hipótesis optimista, de aquí a que pasen catorce años podremos estar discutiendo de cómo México habrá sabido aprovechar su vecindad con los Estados Unidos; de cómo México habrá sido protagonista activo en la integración económica de América del Norte; de cómo México habrá, por fin, entendido que la economía mundial no empieza ni termina en los Estados Unidos; de cómo habrá sabido diversificar la geografía de sus relaciones económicas externas a fin de depender menos del ciclo económico de un solo centro,<sup>22</sup> y de cómo se puede negociar con los Estados Unidos en un plano de respeto, de igualdad y de conveniencia recíprocas.

Pero en la hipótesis opuesta no es aventurado pronosticar que de seguir las cosas como van, en 2020 estaremos evaluando, entre otros, los siguientes fenómenos: cómo y por qué la economía mexicana habrá sido absorbida por la economía estadounidense; cómo y por qué es que habremos contribuido a construir cadenas productivas regionales poco competitivas porque estarán basadas en industrias, también regionales, que ya en 2006 han perdido competitividad respecto de las asiáticas o las europeas (por ejemplo la de fibras textiles, la siderúrgica o la automovilística); cómo y por qué es que habremos sido sumamente eficientes en la construcción de una unión aduanera en la que México se habría especializado en la fase de los procesos productivos que requieran menor calificación de la mano de obra, lo que supone menores salarios; a consecuencia de lo anterior, cómo y por qué se habrán roto en definitiva los lazos entre la economía de exportación y la economía en su conjunto y se habrá vuelto a la economía de enclaves propia de la época colonial; cómo y por qué el

---

<sup>21</sup> Es evidente que lo económico forma parte del marco más amplio, y más complejo, de las relaciones de todo tipo entre los dos vecinos.

<sup>22</sup> Y sus evidentes e insoslayables consecuencias en el orden político.

gobierno de México habrá perdido su capacidad de tomar decisiones autónomas en materia de política económica.

Entre los aciertos de los organizadores de este seminario (el de 2006) se cuenta la insistencia a los participantes para que seamos propositivos. Mi propuesta-conclusión es sencilla en su planteamiento: la sociedad mexicana debe encauzar a su gobierno, del partido o signo ideológico que sea, en la tarea de definir el tipo y grado de relación económica con América del Norte, en particular con los Estados Unidos; esto es, la sociedad organizada debe hacerse responsable de construir el cauce por el que transitará la integración regional, y un método inadecuado para ello consiste en ignorar la realidad. La sociedad de un país maduro, fuerte y seguro de sí mismo no tiene por qué temer una negociación con sus vecinos; lo peor sería, por temor a ver las cosas como son, dejar todo a la inercia de los acontecimientos. La sociedad, informada y comprometida, tiene la obligación de señalar el camino que debe seguir el gobierno, lo que implica asumir plenamente su responsabilidad.

La agenda es amplia y diversa; sin orden de prioridad, señalo, para concluir, una decena de temas que deben formar parte de ella:

- a. Vínculos entre integración formal e integración informal; cómo una influye en la otra y cómo la informal suele ir por delante de la formal. Un tema importante sería el de la mayor o menor institucionalización del proceso.
- b. Zona de libre comercio con aranceles similares, unión aduanera o mercado común. En este mismo punto, cabrían reflexiones sobre la construcción de mercados comunes sectoriales.
- c. Armonización u homologación de instrumentos de política económica, en particular los aspectos reglamentarios en materia de servicios (financieros y de transporte).
- d. ¿La integración del mercado de capitales conduciría a una moneda única, como en sucedió en Europa?, ¿dolarización o moneda común?
- e. Las asimetrías y cómo reducirlas. Fondos de cohesión y estructurales; fuentes de financiamiento.
- f. Desarrollo energético regional.
- g. Mercado laboral en América del Norte y los problemas migratorios.
- h. El mercado de estupefacientes y de armamento en América del Norte.
- i. El futuro de las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe.
- j. Políticas de diversificación geográfica de las relaciones económicas externas de México, especialmente con la Unión Europea, Japón y el Sudeste Asiático.

En el desahogo de la agenda han de participar agentes económicos, organizaciones sociales, académicos, empresarios, grupos y partidos políticos, representantes populares, entidades gremiales y de profesionales, empleados públicos. No debería aspirarse al consenso (que sería lo ideal, pero no deja de ser una utopía), sino a la participación informada, responsable y constructiva de la sociedad. Es, en definitiva, la permanencia de México como nación lo que está en el centro del debate.



## **Análisis comparativo de las estrategias de la UME y el TLCAN e implicaciones para México**

*Alejandro Álvarez Béjar\**

Este trabajo, orientado a esclarecer la problemática de México en el contexto de la disputa hegemónica global entre los dos bloques comerciales más poderosos del planeta, la UME y el TLCAN, está dividido en cuatro partes. En la primera, planteamos una breve caracterización de la estructura de la economía mundial y los términos fundamentales respecto a la disputa hegemónica global, para probar que vivimos bajo un sistema imperial que combina sobre México la coerción y el consenso.

En la segunda parte hacemos una reconstrucción de aportes conceptuales relevantes para mostrar los fundamentos de la disputa hegemónica actual y su dinámica específica de despliegue competitivo mediante dos movimientos interrelacionados y complementarios a nivel de los grandes bloques comerciales: uno de *profundización* de las tendencias integradoras regionalizadas y el otro, de clara búsqueda de *ampliación* de sus esferas de influencia.

En la tercera parte, reconstruimos esa doble dinámica en el caso de la Unión Europea, para mostrar que la integración profunda no sólo comprende la unión monetaria sino cada vez más, los temas de seguridad y defensa; en tanto que el proceso de ampliación del bloque regional está fundado en un intento por modificar, en los hechos, la realidad del mercado laboral europeo, integrando a países con estándares sociales mucho más bajos y generalizando en el área el desmantelamiento del Estado del Bienestar. Con ello, probamos el deslizamiento del proyecto de la UME hacia los criterios de Washington y la reorganización de sus roles dentro del panorama mundial.

La cuarta parte está dedicada al examen de la estrategia estadounidense de avance simultáneo de la integración profunda con México y Canadá, planteando el proyecto estratégico de una comunidad de América del Norte que sigue las huellas de la UME pero adaptándola a los criterios neoliberales de aprovechar las asimetrías regionales en lugar de cerrar la disparidad entre naciones y que comprende al menos seis aspectos básicos: la seguridad y la energía, planes de desarrollo regional, migración administrada y eventualmente, el dólar como moneda común.

---

\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía, coordinador del Campo de Conocimiento de Economía Internacional en el Posgrado de Economía-UNAM.

Entre el despliegue del imperialismo y el ejercicio de la hegemonía, México queda atrapado en cadenas de valor tras-nacionalizadas, sin articulaciones domésticas extensas y bajo presión para remodelar regresivamente sus instituciones sociales y políticas (educación, salud, seguridad social, sistemas de representación partidistas) así como las relacionadas con la explotación de recursos naturales estratégicos (energía, agua, biodiversidad).

Por otro lado, sostenemos que la integración ampliada, es decir, el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se juega como carta para potenciar con su fortaleza regional sobre América Latina, su papel como Hegemón en la economía global.

I

Comenzamos ahora presentando una breve caracterización panorámica de la situación prevaleciente en la economía mundial: en primer lugar y siguiendo las ideas de los modelos gravitacionales, podemos ver que hay tres grandes centros de poder económico mundial, que disputan la hegemonía desde hace varias décadas, Estados Unidos, Alemania y Japón. Cada uno de ellos, cuenta además con la existencia de países cercanos por sus rasgos económicos, pero que no tienen ni el poder ni un nivel de desarrollo equiparable, por lo cual los identificamos como una semiperiferia. Y finalmente, cada uno de los grandes centros tiene también una amplia periferia de economías nacionales que giran dentro de su órbita de influencia monetaria, comercial, productiva, financiera, tecnológica y militar.

Cada uno de esos grandes centros económicos desde hace tiempo está en proceso de configuración de su respectivo bloque comercial regional, recurriendo a la inversión directa para descentralizar partes de los procesos productivos y ganar ventajas de costos; y a través de la búsqueda de preferencias arancelarias a los socios más importantes, buscando facilitar los flujos comerciales en que ellos dominan. En todo esto, está altamente diferenciado el grado de formalización y la especificidad institucional de dichos procesos de integración regional.

En rigor, hasta ahora en la economía mundial y por su tamaño económico relativo, se perfilan como dominantes dos de los tres grandes bloques comerciales, uno europeo cristalizado en la Unión Monetaria Europea (UME) y el otro norteamericano, codificado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El proceso de regionalización en Asia-Pacífico va rezagado en su formalización pero de ahí emergerá en el mediano plazo el próximo desafío global, con la República Popular China como jugador global, gracias a su peso demográfico y el cierre acelerado de la brecha tecnológica con relación a las economías más avanzadas.<sup>1</sup>

En segundo lugar, esa realidad económica nos sirve de sustento para incluir otra caracterización de la economía mundial: existe de hecho un multilateralismo económico (que en rigor es esa estruc-

---

<sup>1</sup> Puede documentarse ampliamente esta afirmación con Chalmers Johnson, "La superpotencia solitaria es cosa del pasado: la realidad china", en *Mundo siglo XXI*, núm. 2, revista del CIESAS/IPN, México, otoño de 2005, pp. 51-62.

tura triádica que conforman Europa, América del Norte y Asia-Pacífico más un grupo de países de importancia estratégica que han quedado identificados como el G-20),<sup>2</sup> una bipolaridad monetaria (con el dólar y el euro como grandes monedas internacionales) y un unilateralismo militar (el gasto de los Estados Unidos en ese terreno supera al total del gasto militar conjunto de los países más avanzados del planeta). Atravesamos además por una conflictiva transición energética global, definida por el fin del predominio de la era del petróleo debido al inicio de su fase de agotamiento, lo que se expresa en la rápida elevación de precios, el deterioro de las reservas probadas, la incertidumbre sobre los combustibles sustitutos, la disputa militar por los territorios con reservas, los problemas ambientales asociados al cambio climático global y la modificación de la competencia entre naciones por el aumento de la demanda de economías de rápido crecimiento.<sup>3</sup>

En tercer lugar, si entendemos la hegemonía como un poder político ejercido mediante una mezcla de supremacía, liderazgo y consentimiento por un lado, pero también por otro, como poder de coerción y de destrucción, tendremos que en la economía global, la cooperación y el consenso, pero también el liderazgo más el uso de la fuerza, son igualmente importantes. Estamos de acuerdo con David Harvey cuando señala que "dinero, capacidad productiva y poderío militar son las tres patas en las que se apoya la hegemonía en el capitalismo. Pero también ahí hallamos configuraciones móviles e inestables".<sup>4</sup>

En cuarto lugar, sostenemos que hay cinco formas fundamentales en que se viene expresando la rivalidad intercapitalista actual, vale decir, la disputa hegemónica: una, auspiciando procesos de integración económica regionalizada, para asegurar campos de inversiones y preservar mercados descentralizando la producción; dos, a través del despliegue de sectores productivos de alto valor agregado, como fuentes de innovación tecnológica y de superioridad sobre otras sociedades avanzadas; tres, reclamando e impulsando condiciones globales para la libre movilidad de los flujos de capital; cuatro, atizando la competitividad internacional mediante la imposición de "políticas de austeridad" sobre las clases subalternas en sus espacios de dominio geográfico; y cinco, empujando reglas globales para abrir como campo de inversiones privadas el área de los servicios públicos como la educación, la salud y la seguridad social, que fueron los pilares del llamado "Estado de bienestar".

En quinto lugar, la economía global está hoy inmersa en un gigantesco proceso de ajuste estructural debido a los desequilibrios que acumula la economía de los Estados Unidos, el déficit comercial y el déficit fiscal, ambos con implicaciones profundas y extensas y muy poco probables de

---

<sup>2</sup> El G-20 fue formado en 1999 con los secretarios de Hacienda y los banqueros centrales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Canadá, China, Corea, Francia, Gran Bretaña, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Estados Unidos más el presidente del Consejo Europeo y el presidente del Banco Central Europeo.

<sup>3</sup> Sobre la transición energética véase Edmar Altvater, *Geopolitics in the Petroleum Quagmire or International Conflicts at the End of the Fossil Energy Regime*, mimeo., Free University of Berlin, 2005.

<sup>4</sup> Véase David Harvey, *El Nuevo Imperialismo*, AKAL Ediciones, Madrid, España, 2004, p. 49.

resolver en plazo corto; pero además, por el deterioro relativo del dólar como moneda de reserva y los problemas que tiene para ganar la guerra en Irak, que como elevación del riesgo acentúa las presiones al alza persistente en los precios de la energía (especialmente los precios del petróleo, que se han disparado y amenazan con quedarse aún más arriba).

Para desentrañar esa compleja situación de disputa hegemónica global mostraremos que los procesos de lucha se despliegan en su plena complejidad en las dinámicas de la integración regional y la global. Y que la regional es la clave, porque muestra una doble naturaleza del proceso competitivo de los bloques, una integración económica profunda y otra ampliada.

## II

Nuestro interés comienza por retomar la noción de imperialismo pero adecuándola a las circunstancias actuales. Interesa, como sostiene Atilio Borón (2004), no caer en la trivialidad de reiterar estérilmente las grandes ideas de los clásicos como Hobson, Hilferding, Lenin, Bujarin y Rosa Luxemburgo, sino reconocer su valor histórico y su actualidad comenzando por admitir las grandes diferencias que hay entre el capitalismo de principios del siglo XX y el de principios del siglo XXI.

El imperialismo sigue siendo una etapa del desarrollo capitalista marcada por el peso abrumador de los monopolios, el papel acrecentado del capital financiero, la exportación de capitales y el reparto del mundo pero ya no en colonias, sino en "esferas de influencia" de las grandes economías centrales.<sup>5</sup>

En la noción leninista de imperialismo, el reparto de los mercados, de las fuentes de materias primas, de la apropiación privada de los inventos, el perfeccionamiento técnico de los procesos productivos y hasta de la mano de obra calificada, tendían a sufrir el peso de la dominación y la violencia ligada a ella por los países imperialistas,<sup>6</sup> generando vínculos de dependencia omnipotentes sobre el crédito, la rentabilidad, el acceso a los mercados, esto es una cadena de países articulada por *un sistema imperialista mundial basado en la posesión de colonias*.

Como señala más recientemente James Petras, podemos identificar la base económica del poder imperial competitivo con sus corporaciones transnacionales. Usando un reporte especial del *Financial Times*, Petras recuerda que  $\frac{3}{4}$  de las grandes corporaciones se ubican en la esfera de poder Europa-Estados Unidos, con la mayor concentración de poder en este último, ya que entre las 10 mayores, 80% son estadounidenses y 20% europeas; entre el 20% más grandes, 75% son estadounidenses, 20% europeas y 5% japonesas, esto es, estaban repartidas entre los grandes ejes de la llamada Tríada Económica. Hoy, además, el centro de la disputa competitiva global está en el acceso y la dis-

<sup>5</sup> Véase Atilio A. Borón, *Imperio e imperialismo*, Editorial Itaca, México, 2004, pp. 12-14.

<sup>6</sup> Véase Vladimir, I. Lenin, "El imperialismo, fase superior del capitalismo", en *Obras Escogidas*, tomo I, editorial Progreso, Moscú, 1960, pp. 742-745.



ponibilidad de las reservas energéticas, pues estamos en una larga transición energética mundial en que los Estados Unidos aparecen como un imperio energívoro.

Por sectores, los Estados Unidos cuentan con las mayores trasnacionales en la energía, la industria, el software y los servicios de cómputo y el hardware de los servicios de información, la banca y los seguros, el comercio minorista, los medios de comunicación de masas y el entretenimiento. Su poderío en el sector de los servicios, explica su interés en negociar a través del Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS por sus siglas en inglés) la eliminación de todas las trabas (apertura) regulatorias nacionales (desregulación) para todo tipo de servicios, especialmente (la privatización) de los servicios públicos.

Las corporaciones europeas son líderes en telecomunicaciones con 40% de las 10 mayores trasnacionales, en seguros con 50% de los principales consorcios; en electrónica y equipo eléctrico, las trasnacionales asiáticas controlan 70% de los diez mayores productores.

A diferencia de la rivalidad violenta intercapitalista de la época de Lenin, tanto Petras como otros autores, destacan que por la globalización hay una creciente interpenetración de los capitales nacionales en prácticamente todas las actividades relevantes a nivel mundial. Lo que indica que los desacuerdos, conflictos y rivalidades, pueden ser menos importantes que sus intereses comunes, que tienden a expresarse como una política común de las élites económicas respecto a las clases subalternas (especialmente los asalariados).<sup>7</sup>

Como Estados Unidos fue el constructor del aparato institucional que hizo viable el ejercicio pleno de su hegemonía: la formación del FMI, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Banco Mundial, del GATT y la OMC, de las Naciones Unidas, en las cuales ha conservado un poder decisivo hasta nuestros días, finalmente, ha sido el propagador incansable del neoliberalismo como doctrina económica global cuya misión es abrir, desregular y privatizar, a la par que afianza la ideología de un mundo sin fronteras sólo para las corporaciones y el capital trasnacional. Pero sobre todo, ha operado generalizando la idea de que el modelo neoliberal americano representaba un ideal que todos los países debían replicar.<sup>8</sup>

La globalización misma, como noción ideológica propalada por los Estados Unidos, sin duda también estaba asociada con el fin del Estado desarrollista y de la estrategia keynesiana de un Estado Benefactor, tanto en los centros como en la periferia, por la llamada crisis fiscal del Estado. Bajo el influjo del ascenso de la Administración de Margaret Thatcher en Inglaterra primero y de Ronald

---

<sup>7</sup> Véase James Petras, "La base económica del poder imperial", en *La Jornada*, México, 21 de agosto de 2004, p. 25; también David Harvey, *El nuevo imperialismo*, op. cit., pp. 65-66.

<sup>8</sup> Véase Ha Joon Chang e Irene Gabel, *Reclaiming Development. An alternative economic policy manual*, Zed Books, Londres, 2004, cap. 4. La irracionalidad de ese planteamiento puede percibirse sólo con señalar que con menos de 4% de la población mundial, los Estados Unidos consume 25% de la energía total del planeta. ¿Qué pasará si China replica ese patrón de consumo energético?

Reagan en los Estados Unidos después, la globalización fue entendida como libertad de movimiento para el capital, dando un giro positivo al proceso de deterioro de la hegemonía estadounidense además de que aceleró el ascenso firme del parasitismo financiero a escala mundial.<sup>9</sup>

A diferencia del periodo colonial del último tercio del siglo XIX y el primero del siglo XX, los "centros" del último tercio del siglo XX (Estados Unidos, Alemania, Japón) al tiempo que se forjaba la globalización, se lanzaron a una reconfiguración regional de sus esferas de influencia, avanzando mediante acuerdos de libre comercio como los de los Estados Unidos con Latinoamérica o con abiertos procesos de integración económica muy formalizados (como el de la Unión Monetaria Europea) y aún sin formalizar (como fue el caso de Japón y los países del sudeste asiático), todo con miras a enfrentar un proceso de agudización de la competencia internacional.

Esa lógica regionalizada se completó internamente mediante la imposición de severas políticas de austeridad sobre el bloque de los dominados y externamente activando la movilización global de fondos financieros, que generó graves desequilibrios monetarios-financieros y sociales, tanto al entrar como al salir de la periferia, como ocurrió en la crisis de la deuda externa de 1982 y las crisis financieras de 1994 y 1997-1998.

La redefinición de grupos de países formando una semiperiferia y la cada día más evidente conformación de una periferia empobrecida y marginal alrededor de grandes "centros", plasmó en la economía mundial singulares áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas,<sup>10</sup> que rebasan las figuras básicas mencionadas y que en rigor articulan dos caras de la misma moneda integradora, una de profundización de lazos entre economías vecinas y otra, de subordinación ampliada de una periferia de países dentro de la esfera de influencia de los poderosos "centros".

### III

El proyecto de integración económica europea en sus orígenes reivindicaba los derechos sociales como fundamentales, abogaba por la reducción de las disparidades regionales y aspiraba a una integración paulatina y con poderes institucionales acotados pero dinámicamente cambiantes.

Así que no es equivocado decir que el despliegue de una compleja trama institucional, la búsqueda sistemática de un delicado equilibrio político, la adopción formal de ciertos criterios igualitarios más el uso amplio de fondos para intentar disminuir el peso de las asimetrías entre los participantes,

---

<sup>9</sup> Véase George Dumenil y Dominique Levy, "Neoliberal Dynamics-Imperial Dynamic", *paper to the Conference on Global Regulation*, University of Sussex, Brighton, U.K., mayo 29-31, 2003.

<sup>10</sup> Véase el importante recuento crítico que desarrolla Víctor Soria, en *Integración económica y social de las Américas*, UAM-INTAM-Itaca, México, 2005, especialmente el capítulo 1.

dieron al proyecto de la UE (luego UME) una relevancia primordial y una singularidad mundial a partir de la década de los ochenta.

Pero siguiendo la lógica del capitalismo americano, hay tres áreas que algunos expertos definen como la problemática de largo plazo de la competitividad europea, tales como: el funcionamiento del mercado de trabajo, de los mercados productivos y la densidad del sector público, que reflejan tres problemas de esa vieja-novísima región multinacional en ascenso: la amplitud del déficit público, la "rigidez institucional" de los mercados de trabajo y el nivel de desempleo.

Al aplicar las recetas del Consenso de Washington para retomar competitividad, la UME se ha desfigurado como un modelo de capitalismo alternativo al norteamericano y el relativo éxito monetario del lanzamiento del Euro se ha visto opacado por esa pérdida de identidad política en la esfera internacional.

Veamos pues lo que muestran los perfiles básicos de la *dinámica de la integración profunda en la UME*, en términos macroeconómicos y de defensa y seguridad, recordando que en principio dicha integración se asentó a través de la adopción de una serie de "criterios de convergencia" macroeconómica, vaciados en el Acuerdo de Maastricht primero y continuados después en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Aunque el proyecto de la UME fue montado con el criterio explícito de buscar la reducción de las diferencias visibles entre las economías que la integran, lo cierto es que en su interior subsisten importantes asimetrías, que dan lugar a papeles diferenciados en la conducción general del proyecto de unificación. Entre Alemania, Francia e Italia, representan 62% del PIB de la zona euro. Veamos rápidamente los rasgos básicos e implicaciones de su desempeño macroeconómico.

Alemania es sin duda el motor clave del crecimiento en la UME, pero en su situación reciente vemos que lleva varios años al borde de la recesión (pasó de 3.2% de crecimiento del PIB en 2000 a 0.1% en 2002 y 0.9% en 2005), está agobiada por el peso del déficit fiscal como porcentaje del PIB (-1.5% en 2000, -3.8% en 2002, -4.1% en 2003 y -3.7% en 2004), del endeudamiento (60.2% en relación al PIB en 2000, 61.2% en 2002 y 66.4% en 2004) y se ve desbordada por el nivel de desempleo (7.5% en 2000, que significa casi 4 millones de parados, 8.3% en 2000 y 8.6% en 2004). Con el añadido de que su nivel de precios está por debajo de la media de la zona, lo cual indica que confronta un peligro deflacionario real (1.4% en 2000, 1.4% en 2002, 1.8% en 2004 y 1.9% en 2005).<sup>11</sup>

La segunda economía en importancia de los originales promotores de la UE, la de Francia, presenta un cuadro similar: un crecimiento del PIB de 4.1% en 2000, 1.2% en 2002, 2.3% en 2004 y 1.5% pronosticado para 2005, con un déficit público de -1.4% en 2000, de -3.2% en 2002, -4.1% en 2003 y -3.6% respecto al PIB en 2004, un nivel de endeudamiento público que ronda el límite tolerado por

---

<sup>11</sup> Para esta sección usamos información estadística del Eurostat, tomada de <http://europa.eu.int/comm/eurostat> (euro indicators).

el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (56.68% en 2000, 58.8% en 2002 y 65.1% en 2004) y tasas de desempleo y de inflación por encima de la media europea (en desempleo 10% en 2000, contra una media de 8.9% en la zona euro, luego 9.5% en 2002 y 10% en 2004, en inflación 1.8% en 2000, 1.9% en 2002 y 1.9% en 2005 contra una media de 2.2%) . Las cifras del balance público como porcentaje del PIB son delicadas: -1.4% en 2000, -3.2% en 2002 y -3.7% en 2004.

Para el caso de Italia, cuando ya se percibía una caída sistemática tanto de la producción industrial como de la agrícola, todavía el sector de los servicios mantenía pautas de crecimiento, pero el PIB general pasó de 3.6% en 2000 a 0.3% en 2002 y -0.0 en 2005. Lo delicado del caso italiano es que su nivel de endeudamiento está muy por encima del límite fijado por el PEC: 111.2% respecto al PIB en 2000, 108.3% en 2002 y 106.5% en 2004. Su desbalance público va de -0.6% respecto al PIB en 2000 a -2.7% en 2002 y -3.2% en 2004.

La urgencia de controlar sus excesivos déficit públicos, que se suponen alimentados por el aumento del gasto por seguro de desempleo y pensiones, y por la evasión fiscal, llevaron a una dinámica peculiar: la primera respuesta del gobierno de Francia fue airada, se negó a reducir el déficit público. Pero la segunda, ya estaba encaminada en el sentido de dismantelar el Estado de Bienestar como camino para reducir su déficit. Ese problema y la rendición total ante las pautas exigidas por los Estados Unidos es un símbolo nacional del fracaso europeo en construir una identidad propia en el contexto del capitalismo global.

Lo que importa es que los gobiernos de Alemania y Francia han reconocido la necesidad de dismantelar las instituciones de bienestar, al tiempo que se han movido en la dirección de definir elementos de una política común de seguridad y defensa. Estos asuntos son delicados dentro de la agenda de la integración profunda de la UME, ya que Gran Bretaña es la principal potencia nuclear de Europa y funciona como aliado estratégico de los Estados Unidos en la guerra contra Irak.

De entrada, digamos que los indicadores macro no son muy diferentes para Gran Bretaña: su PIB creció pasó de 4.0 en 2000 a 2.0% en 2002, 3.2% en 2004 y 1.8% en 2005, su déficit público era de -3.8% en 2000, pasó a -1.6% en 2002 y -3.1% con relación al PIB en 2004, el endeudamiento público era un poco mejor con sólo 42.0% en 2000, 38.2% en 2002, y 41.5% respecto al PIB en 2004, pero su tasa de paro fue de 5.6% en 2000, de 5% en 2002 y 4.5% en 2004 mientras que la de inflación fue de 0.8% en 2000, 1.3% en 2002, 1.3% en 2004 y de 2.1% en 2005.

Con esos problemas de fondo que sin querer les unifican, digamos que ha habido tres momentos en la política de seguridad de la UE: en diciembre de 1998, los gobiernos de Gran Bretaña y Francia, plantearon la idea de que la UE tuviera una política de defensa y eso se entendió como la creación de una fuerza de intervención rápida que contaría con 60 mil hombres.

En 2003, la propuesta de crear un cuartel general militar de la UME, dividió a los países europeos y ese mismo año de la crisis en Iraq, se alcanzó un acuerdo de principio entre Inglaterra, Francia y Alemania, respecto a que habría que tener una política exterior común, como paso para contar con una política de defensa, entendida como colaboración con los aliados en la proyección internacional

de poder militar, en el despliegue de "misiones humanitarias" para preservar la paz o para intervenir en conflictos y frenar a un gobierno "peligroso".<sup>12</sup>

Ciertamente, la UME ha coincidido en la defensa de la Corte Penal Internacional, del Protocolo de Kyoto, en la hoja de ruta del proceso de paz en Medio Oriente y sobre Los Balcanes, también en la necesidad de respetar los acuerdos de misiles estratégicos y el control para no proliferación de armas nucleares, pero su gran división interna ha estado respecto a como lidiar con la proyección del poder de los Estados Unidos en Iraq, en Irán y en otros asuntos mundiales relacionados con el sector energético.

En abril de 2003, la brecha se ahondó al acordar entre Alemania, Francia y Rusia una organización tácita de defensa propia que, en los hechos, implicaba minar a la OTAN cuando ésta iba en rápida expansión bajo el liderazgo de los Estados Unidos, al incorporar en sus filas a varios de los Países de Europa Central y Oriental (PECO), que ya estaban enfilados a integrarse como miembros de la Unión Europea.

Un segundo paso, ha sido abandonar ese proyecto en aras de atraer a Inglaterra a la política de seguridad europea, que como dijimos es el primer poder nuclear en Europa. El acuerdo entre Inglaterra, Francia y Alemania ha sido abandonar el plan de establecer un cuartel general, pero en cambio avanzar en la adopción común de una pequeña unidad planificadora de operaciones de defensa.

Por otro lado, en estos años recientes es obvio que los organismos financieros internacionales hegemonizados por Estados Unidos, han intentado convencer a la opinión pública de un diagnóstico sesgado e implacable sobre la situación europea, según el cual, su problema central es que se tiene que desregular el mercado laboral, ya que si muestra índices de desempleo tan altos que llegan en promedio para la eurozona de los 12 casi al 9% de la población económicamente activa (y seguirán creciendo), es porque hay una gran rigidez institucional en los mercados de trabajo.

La reforma laboral urge, dicen, pues de otro modo, los empleos se irían a las economías de Europa del Este que ya han ingresado (junto con Malta y Chipre) para crear la Europa de los 25, pues en ellos (por ejemplo en Hungría) los salarios son una sexta parte de los salarios alemanes y las regulaciones laborales son muchísimo más laxas.

Pero se oculta el hecho de que la secuela de desempleo actual es producto principal de muchas otras causas, entre ellas, destaca la ruptura de la burbuja accionaria que puso en crisis a las Bolsas de Valores en el 2001-2002 por las pérdidas acumuladas en los sectores de banca, seguros, telecomunicaciones, construcción, aerolíneas, autos y turismo, pero también en el sector eléctrico que ha sido parcialmente desregulado según las normas que impulsa Estados Unidos en el ámbito global.

Entonces, es más bien la saturación de mercados de bienes y servicios, por la sobreinversión y el exceso de capacidad instalada, así como la caída de las utilidades entre otras cosas por el excesivo despliegue de fusiones y absorciones que nunca dieron la rentabilidad esperada (aunque también el

---

<sup>12</sup> Seguimos los razonamientos del artículo ""Stumbling toward unity", en *Global Agenda 2004*, Estados Unidos, pp. 206-208.

repliegue del consumo personal), los factores que explican en buena medida la proliferación de despidos y, en consecuencia, el aumento del desempleo en Europa.

Si el proceso de integración recorrió lentamente las fases de cambio de una simple unión aduanera a un mercado común, para seguir después con el despliegue del Sistema Monetario Europeo (SME) y pasar a la Unión Monetaria Europea (UME), el salto más rápido, espectacular y desafiante podría ser el de la Europa de los 15 a la Europa de los 25. En esencia, como lo han advertido algunos especialistas, la última ampliación introdujo fuertes cambios en todos los órdenes económicos y sociales, pero particularmente en el laboral, porque valida tremendas asimetrías en cuanto a niveles salariales y de desempleo, pautas de regulación y protección social, así como sanciona importantes diferencias en normas ambientales.<sup>13</sup>

Como vemos, en la integración del bloque comercial europeo, desde el inicio hasta nuestros días, se han ido desplegando dos procesos complementarios, uno de profundización de la integración (primero entre un pequeño núcleo de países que se movieron de la comunidad del acero y el carbón a la coordinación macro y la moneda única para llegar a la seguridad y la defensa) y otro de ampliación (con los países que están geográficamente cercanos y que no habían llenado formalmente los requisitos previos de reforma interna y desempeño macro sur de Europa primero, los del norte de Europa luego y Europa del Este después).

La lógica integradora profunda y ampliada tiene que ser examinada en su conjunto, pues son dos caras de una misma tendencia a la regionalización, recordando de entrada, que en los noventa, la última ampliación fue la que absorbió en 1995 a los países de la European Free Trade Association (EFTA con Austria, Finlandia y Suecia).<sup>14</sup>

Pero antes la dinámica había sido: en 1973, entraron Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña; en 1981 entró Grecia; en 1986 entraron Portugal y España; en 1995, los países de EFTA y en el 2004 entran los PECO-10, después de que a lo largo de los noventa, se fueron dando acuerdos bilaterales y formalizaciones comerciales y de inversión con la UE. Quedarán por un tiempo pendientes las eventuales adhesiones de Turquía, por un lado, y por el otro, de Suiza, Noruega e Islandia que no han solicitado entrar pero que estarán cada día más presionados a hacerlo.

Así pues, sobre la base de un proceso de doble reestructuración productiva en Europa Occidental (especial aunque no exclusivamente en la industria alemana) y recomposición productiva, comer-

---

<sup>13</sup> Estas implicaciones pueden documentarse con abundancia en Santos M. Ruesga y Julimar da Silva, "La Europa Ampliada", en *Laboral-Augusto Plató*, núm. 14, Madrid, España, abril de 2004, p. 7; también en José Ramón García Menéndez, "La ampliación de la Unión Europea: efectos económicos y sociales", en *Comercio Exterior*, vol. 554, núm. 5, México, mayo de 2004, pp. 375-382 y en Jorge Eduardo Navarrete, "La Unión Europea ampliada: ¿potencia mundial?", en *Economía UNAM*, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 2004, pp. 82-100; finalmente, se puede ver también en la página de [www.ecologistasenaccion.com](http://www.ecologistasenaccion.com), el artículo "Unión Europea: desarrollo sostenible", 11 de mayo de 2004.

<sup>14</sup> Véase Carmela Martín, J. Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velásquez, "La ampliación de la Unión Europea", La Caixa, *Estudios*, núm. 27 (cronología de los acuerdos de ampliación) [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)

cial y financiera en los 10 PECO (que son Hungría, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria), se desplegó la integración económica que canaliza formalmente el proceso de "quinta ampliación" de la UE que estamos presenciando a partir de 2004 dejando a los dos últimos en espera, pero incluyendo a Malta y Chipre.

En efecto, de un lado, coincidieron los problemas de competitividad de las industrias alemanas y hasta la presión de las transnacionales norteamericanas en Europa, empujando al uso de esquemas de descentralización productiva y de subcontratación (sobre todo en confección, en calzado y en materiales eléctricos), así como al aprovechamiento de esquemas aduaneros generosos para lo que se definió como "tráfico de perfeccionamiento pasivo" (aporte de insumos, equipos y tecnologías en un país y terminación del producto en otro, con salarios relativos más bajos y mano de obra calificada y disciplinada).

Mientras del otro lado, ocurrió una gran mutación estructural debido a la súbita transición de los PECO desde la economía planificada socialista bajo influencia soviético-rusa, a una economía de mercado esencialmente ligada a la UE. La presión comandada por las grandes empresas alemanas, desencadenó un conjunto de cambios económicos, políticos, sociales, regionales que acabarán por imponer modificaciones institucionales, regulatorias y de repartos presupuestales en la UE.

Para entender ese proceso, primero hablaremos un poco del proceso de ajuste generado en Alemania con la caída del muro de Berlín y la acelerada absorción de la parte oriental, otrora bajo la influencia soviética, pues es el fenómeno político que marcó el quiebre en el destino de todos los PECO.

Con apenas una cuarta parte de la población de la República Federal Alemana y generando tan sólo una décima parte de su PIB, la parte oriental fue absorbida con júbilo hasta que se comenzaron a evidenciar los enormes costos que ello implicaba sobre las finanzas públicas de Alemania y sobre todo, que una generación de alemanes orientales fueron expulsados del trabajo y sostenidos mediante transferencias sociales (con prejubilación) para hacer el proceso políticamente aceptable.<sup>15</sup>

La reestructuración productiva se aceleró y mediante flujos de inversión extranjera directa y esquemas de subcontratación, se diseñaron formas de complementación que arrasaron con las cadenas productivas en la parte oriental de Alemania, pero con ello en realidad recrearon a todos los PECO como espacios estratégicos para el aumento de la capacidad competitiva alemana, frente a los Estados Unidos y el Japón (por los costos salariales menores, la calidad de la mano de obra y la cercanía geográfica de los PECO).

La profundización de la integración económica para consolidar al llamado eje franco-alemán dentro de la UE, muestra las raíces de la integración profunda en la división articulada en los nuevos espacios de ampliación de la integración sobre los PECO: las inversiones alemanas se volcaron sobre todo a las actividades industriales, especialmente las manufacturas, en tanto que los capitales fran-

---

<sup>15</sup> Seguimos los razonamientos del Informe del Commissariat General du Plan a la Asamblea Francesa, "La ampliación de la Unión Europea a Europa del Este", *Estudios*, núm. 20, 2000 [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)

ceses se dirigieron sobre todo a los servicios (redes comerciales a intermediación financiera) y al desarrollo de la infraestructura en los PECO.<sup>16</sup>

No es pues casualidad, que buscando las ventajas en calificación de mano de obra y en costes salariales, las inversiones se dirijan a las industrias de la confección, de alimentos, de material de transporte (especialmente autos) y de productos no-metálicos (vidrio y cerámica). La inversión extranjera directa en los PECO, entre 1992 y 2000 acumuló un *stock* que pasaba de 4 500 millones de dólares a 18 500, con el 68% de ese total proveniente de la UE y 10.7% de los Estados Unidos.

Pero la de la UE, desglosada, correspondía 19.4% a Alemania, 13.9% a Holanda y a Austria el 7.1%. Si se revisan las tendencias sectoriales, veremos que la IED en los PECO en 1999 se concentraba a su vez en 47.7% en la industria (con 41.5% en manufacturas), 45.9% en servicios, 6.2% en energía y 3.0% en construcción.

Varios estudios llaman la atención sobre el hecho significativo de que las empresas transnacionales automotrices hayan escogido a diversos países PECO como sedes en sus nuevas estrategias de penetración sobre el mercado europeo: la VW compró Skoda en Chequia y se instaló en Eslovaquia; la Fiat en Polonia; la Renault en Eslovenia; la General Motors y Audi en Hungría.<sup>17</sup>

Después de ese largo proceso de ajuste macroeconómico que intensificó la integración con la UE, las negociaciones formales para la inclusión de los PECO dentro de la UE se aceleraron a finales de los noventa y desde entonces se ha puesto al orden del día el debate sobre la ampliación misma (¿en base a qué modelo?), sobre los cambios institucionales dentro del gobierno de la UE (¿qué reparto de votos y cómo se dará la toma de decisiones?), sobre los problemas del reparto de los fondos financieros para distribuir entre los integrantes de la Unión (¿a quién le tocan ahora?) y también sobre el reparto de fondos y el sentido de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

En junio de 2003, con la presentación del nuevo proyecto de Constitución presentado oficialmente por Valery Giscard D'Estaing en calidad de presidente de la Convención, se anunció que el proyecto contaba con el apoyo de los cuatro países más grandes de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia).

Ese proyecto otorgaba a cada país en el Parlamento Europeo, un peso relativo en relación directa con el tamaño de su población, lo que colocaría a Alemania muy por encima del resto a la hora de votar decisiones y acuerdos, aunque no entrara en vigor sino hasta el 2009. El Parlamento ganaba poderes en numerosas materias que hasta antes estaban sujetas al derecho de veto. Mediante las llamadas "cooperaciones estructuradas", el proyecto dejaba abierta la posibilidad de crear un núcleo duro con países interesados en temas como defensa y política exterior (lo que consolida el núcleo Alemania, Francia, Bélgica que se asentó en esos temas durante la crisis abierta en las relaciones transatlánticas por la guerra de los Estados Unidos contra Iraq).

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 200 y *Commisariat General du Plan*, 2000, p. 80.



De paso, digamos que los Estados Unidos escogieron sorpresivamente a Polonia como responsable de la ocupación militar de un sector de Iraq, al tiempo que anunciaban su rechazo a la sede de la OTAN en Bélgica por el impulso belga a la Corte Penal Internacional. En materia de seguridad y defensa, lo que era probable hace un par de años, hoy lo vemos como realidad: que hubiera un redespigamiento de las bases militares que tienen los Estados Unidos hoy en Alemania y Bélgica y que el ingreso de Polonia en la UE marcara una carta más cercana a los Estados Unidos y estratégicamente ubicada entre Alemania y Rusia.

La Comisión Europea pierde peso frente a los gobiernos, pues rechaza que haya un presidente estable del Consejo Europeo y eventualmente se integraría con un comisario por país más 15 comisarios delegados. En suma, el proyecto de nueva Constitución tendía a consolidar el poder de Alemania en la UME, consagraba la integración profunda franco-alemana, aumentaba el peso de los gobiernos nacionales sobre la Comisión Europea y quitaba peso a gobiernos de países como Italia y España. Pero sobre todo, implicaba el amarre definitivo de las políticas neoliberales respecto a los asalariados, lo que finalmente descarriló el proceso por un buen rato cuando en Francia, el 29 de mayo de 2005, ganaron el referéndum los partidarios del "no" con 54.87% de los votos.<sup>18</sup>

Veremos además que en la fase de ampliación de la UE los nuevos entrantes serán ganadores en términos del reparto de fondos estructurales, mientras algunos de los integrados en la fase previa serán perdedores (como España e Italia), y se profundiza la integración entre tres de los fundadores de la UE: Alemania, Francia y Bélgica. La profundización y la ampliación de la integración en el bloque comercial europeo son pues, dos caras de un mismo proceso extraordinariamente dinámico en lo económico y en lo político.

En lo político, una de las realidades que empuja al conjunto de la UE tras la senda reformista neoliberal con el modelo norteamericano como guía, es el saldo de la derrota en la confrontación con los Estados Unidos respecto a Iraq, pues eso ha reforzado las presiones para remodelar el capitalismo europeo según los cánones norteamericanos.

Así apuntan varias otras tendencias: por ejemplo, en la reunión del G-8, celebrada en junio de 2003 en la ciudad francesa de Evian, salió el "compromiso" de dichos gobernantes para impulsar la reforma del Estado de Bienestar, lo que supone introducir cambios significativos en los mercados laborales, en el sistema educativo, en la salud y en el sistema de seguridad social, especialmente en las pensiones. Se cocinaba ya un gran asalto sobre los trabajadores del capitalismo europeo (y global), por eso éstos respondieron el 11 de abril de 2004 con movilizaciones masivas que alcanzaron un millón de personas (casi medio millón en Berlín y Roma, un número menor en ciudades de Alemania y Francia).

---

<sup>18</sup> Véase Georges Labica, "El No Francés a la Constitución Europea", en *Memoria*, núm. 198, México, agosto de 2005, pp. 30-31.

El sentido de las reformas propuestas como "Agenda 2010" era clarísimo: cortes en los pagos a trabajadores jubilados, prolongación de la edad de retiro, caída de 32 a sólo 12 meses en el disfrute de las prestaciones por desempleo y la propuesta de que los trabajadores compren un seguro privado para cubrir los gastos por enfermedad.<sup>19</sup> Y ya en los albores de 2006, la reforma laboral propuesta en Francia para que los trabajadores menores de 26 años de edad, con contrato indefinido, puedan pasar hasta dos años a prueba y ser despedidos injustificadamente, generó una oleada de manifestaciones conjuntas entre sindicatos y trabajadores de consecuencias imprevisibles.

También es cierto que apenas en junio de 2004, se evidenció un intento de recomponer el atractivo global de la UME como modelo de integración, pues en la reunión cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), celebrada a finales de mayo en Guadalajara, Jalisco, se destacaron las tesis centrales de un cierto "euroglobalismo" consistente en lo siguiente: la reivindicación del retorno al multilateralismo entre los países centrales para definir el rumbo de los asuntos mundiales; la integración regional y la regulación de la economía global a través de reglas comunes en las instituciones internacionales; y la creación de organismos que promuevan una redistribución del ingreso a escala global, como paliativo ante los efectos de la "globalización de libre mercado".

Hay quienes sostienen que frente a América Latina, la UE replanteó en Guadalajara un modelo de cohesión social e integración económica basada en la experiencia propia, esto es, dejando de lado la dictadura total de las fuerzas del mercado y la amenaza del uso unilateral de la fuerza militar, más una regulación social de alcance global.<sup>20</sup> Pero la ampliación europea absorbiendo los PECO y las recientes reformas laborales en Francia indican que el modelo europeo, en los hechos y más allá de los discursos, se mueve a recrear las asimetrías que caracterizan al modelo de integración de América del Norte y que el discurso hacia América Latina, pretende sólo atraer simpatías por conocer el grado de malestar que hay contra la globalización y el regionalismo impulsado por los Estados Unidos con particular saña en el hemisferio.

#### IV

El gran acuerdo bipartidista para el despliegue de la "modernización conservadora" en los Estados Unidos, se dio a partir del convencimiento de que el gobierno de Ronald Reagan había hundido al "imperio del mal" del socialismo soviético en los años ochenta; en los noventa, esa modernización se convirtió en proyecto global, cuando George Bush padre dijo ante la 45 sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1990, que "el mundo sería de fronteras abiertas, de libre comercio y de mentes abiertas, donde la democracia occidental continuaría ganando adeptos y en donde Las

---

<sup>19</sup> Véase David Bacon, "Europe protests bitter cuts", April 16, 2004, dbacon@igc.org

<sup>20</sup> Véase Avi Temkin, Jerusalén, "Globalización con sabor europeo", en *La Jornada en la economía*, suplemento de *La Jornada*, México, 7 de junio de 2004, p. 3.

Américas (desde el Norte, Centro y hasta Sudamérica) podrían servir de modelo para toda la humanidad".

Esa visión pareció confirmarse más aún cuando los Estados Unidos arrasaron con el prestigio del modelo japonés al contrastar la larga expansión económica con innovaciones tecnológicas de punta en los Estados Unidos, mientras Japón y el este de Asia se hundían en el marasmo de la crisis financiera de 1997-1998, misma que se propagó durante varios años y por todo Asia-Pacífico como ejemplo del desastre del "capitalismo de compadres". A eso se añadió más tarde el despliegue ideológico del equipo de George Bush hijo, operando sobre el convencimiento de que en los inicios del siglo XXI los dos grandes desafíos estratégicos para los Estados Unidos están en la Unión Europea y en China, competidores a quienes por eso mismo había que empujar por la senda de las "políticas de mercado" que dictó el Consenso de Washington.

Pese a su tremendo e indiscutible poderío militar que le permite el uso unilateral de la fuerza, el deterioro de la hegemonía estadounidense, que puede reflejarlo como un gigante belicoso con pies de barro, se vislumbra no sólo en los graves desequilibrios comerciales y fiscales que hoy enfrenta la economía de los Estados Unidos, sino también en el ascenso del poderoso bloque comercial y la moneda única europea, en el crecimiento sostenido de las importaciones netas de bienes y servicios que ha continuado ampliando el déficit de la cuenta corriente de los Estados Unidos hasta un promedio de 6.5% del PIB en 2005, lo cierto es que esa situación no puede prolongarse indefinidamente y su corrección implica importantes ajustes domésticos e internacionales.<sup>21</sup>

La gravedad del problema fiscal norteamericano se puede poner en términos simples recordando que los Estados Unidos inició el siglo XX pasando de un superávit presupuestal de casi 2% a un déficit de -4.5% respecto al PIB, en el curso de cuatro años. Por eso hoy, los ajustes en el gasto militar para hacer frente al descalabro en Iraq y las protestas sociales contenidas como realidad en cualquier escenario de ampliación del gasto de defensa recortando aún más el gasto social, indican que ya hay límites importantes para sostener esos niveles de déficit, aparte de que la oscilación monetaria ha sido profundamente perturbadora del crecimiento de la economía internacional y el problema de la devaluación del dólar se está reflejando en la tendencia a que muchos países comiencen a buscar otras opciones de reserva monetaria.

Los desafíos competitivos emergentes (UME, China, Rusia) y las debilidades estructurales expresadas en los grandes desequilibrios en cuenta corriente, el déficit fiscal y los ajustes en el valor del dólar, pero sobre todo la vulnerabilidad energética por las complicaciones en Iraq, explican la estrategia estadounidense de fortalecerse "profundizando la integración regionalizada de América del Norte y acelerando la ampliación de la misma sobre América Latina y Asia-Pacífico".

---

<sup>21</sup> Cf., International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, 2005, EUA, abril 7, ch. 1, table. 1.3; también véase Adam S. Posen, "Batten Down the Hatches in Case Economic Storm Hits", Op-ed in the *Financial Times*, diciembre 28, 2005.

Según algunos expertos en los Estados Unidos, la profundización de la integración en América del Norte avanzará rápidamente hacia la creación de la "Comunidad de América del Norte", mientras que para el gobierno de Vicente Fox, por ejemplo, la profundización debía avanzar mediante un TLCAN plus, bajo el paraguas de la organización mundial de comercio (OMC), como una estrategia de gran visión negociada trilateralmente.

Pero fuera de esas rutas trazadas, el 23 de marzo de 2005 se suscribió por los tres presidentes de México, Estados Unidos y Canadá en Waco, Texas, la "Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte" (ASPAN), que es la implantación Ejecutiva del proyecto integrador comenzando con los aspectos de seguridad, con un enfoque pragmático, pactado entre los presidentes de los tres países y operando sectorialmente en base a criterios desplegados por grupos de trabajo altamente especializados. Por razones de espacio y analíticas, dejaremos fuera el tratamiento del caso canadiense y nos concentraremos en las relaciones de México con los Estados Unidos.

Sostenemos que todas esas son versiones de un mismo proyecto, una de despliegue inmediato y la otra como mapa de ruta a largo plazo, por eso en realidad confluyen en que la profundización de la integración de México con los Estados Unidos involucra seis aspectos fundamentales: seguridad, migración, energía, desarrollo regional e infraestructura, el eventual despliegue de una unión aduanera y el proyecto a largo plazo de una unión monetaria con el dólar estadounidense como moneda común.<sup>22</sup>

Ha sido Robert Pastor, ex asesor de seguridad nacional del gobierno de Bill Clinton, el que más claramente ha postulado este proyecto que según él, está basado en una revisión crítica de la experiencia europea, de modo que la Comunidad de América del Norte (CAN) será mejor porque estará aligerada de la densa estructura burocrática e institucional que caracteriza a la UME, haciéndola más barata.<sup>23</sup> Eso significa, básicamente, eliminar cualquier compromiso de otorgar fondos estructurales de apoyo a las regiones rezagadas.

Adicionalmente, se dice que será una comunidad fundada en la necesaria promoción de un conjunto de planes sectoriales de transporte e infraestructura, en la reducción de las disparidades regionales dentro de México para reducir las presiones migratorias y también a través de inversiones masivas en un sistema carretero que iría de la frontera con los Estados Unidos hasta los estados del sureste de México. No es por simple casualidad que el despliegue operativo real de ese proceso coincidió con el lanzamiento del Plan Puebla Panamá por el gobierno de Vicente Fox, una estrategia que ha corrido políticamente con poca suerte pero que se sostiene pese a todas las vicisitudes, y lo

---

<sup>22</sup> Esta argumentación la desarrollamos inicialmente en Alejandro Álvarez, "Six basic aspects of deep integration of México in North America", paper to *LASA Annual Meeting*, Las Vegas, EUA, octubre 7-9, 2004.

<sup>23</sup> En lo que sigue, nos basamos en el libro de Robert Pastor, *Towards a North American Community*, Institute for International Economics, Washington, 2002. estructura institucional (pp. 33-39); plan de transporte (pp. 135-140); plan educativo (pp. 140-142).

hace justamente sobre dos rubros que interesan al despliegue de la CAN: el desarrollo carretero y la interconexión eléctrica.<sup>24</sup>

Estrechamente asociado a esas ideas, está un Plan Energético Norteamericano, que le permite a los Estados Unidos por un lado, realizar aventuras militares en Medio Oriente para asegurar control de los territorios con las más grandes reservas, al tiempo que presiona para abrir la cooperación y la explotación privada de las reservas petroleras y gaseras de México a las empresas transnacionales estadounidenses y españolas.

El esquema general de seguridad energética norteamericana se basa en la utilización de dos caminos, el desarrollo de fuentes alternativas y el despliegue de medidas de uso eficiente de energía, que se anticipa que tendrán una exigencia elevada de inversión y una importante repercusión negativa sobre ramas industriales intensivas en consumo energético y claves desde diferentes puntos de vista comenzando por el empleo, como la automotriz, la construcción, la aeronáutica, la petroquímica y hasta la agricultura; pero el otro camino, el más peligroso, es el aseguramiento del abasto afianzando la presencia de los Estados Unidos en las principales zonas de reservas (sea en forma financiera, física o militar), y que por su importancia han sido reconocidas en el siguiente orden: Medio Oriente, África Occidental, Mar Caspio, Asia (incluida China) y finalmente América Latina.

Pero no está sólo el peligro de la fuerza militar, en esa estrategia también se establece la promoción de negociaciones que lleven a la remoción de obstáculos políticos, económicos, legales y logísticos, que impidan la explotación de recursos energéticos, lo que para los Estados Unidos se traduce en varias cosas: evitar la desestabilización política y social, que pueda perjudicar sus inversiones; promover las inversiones externas sin restricciones nacionalistas; y por supuesto, prevenir que gobiernos antiestadounidenses y/o "populistas" pongan en riesgo las inversiones presentes y futuras; y por último, está promover el apoyo logístico y de infraestructura, que permita el flujo de los recursos energéticos y proteger los intereses de los Estados Unidos (con la intervención militar si fuera necesario).

En esta visión de seguridad energética, nuestro país queda como uno de los objetivos centrales de los Estados Unidos, porque tenemos recursos, cercanía geográfica, gobiernos y empresarios nacionales proclives a los intereses de nuestro vecino del norte, así como una importante deuda con sus intermediarios financieros, de manera que la pretensión de profundizar una integración regional en todos los ámbitos, hoy coloca como crucial al sector energético mexicano, que conviene recordar tiene reservas probadas sólo para los próximos 12 años, que no tiene política explícita de seguridad energética ni de reservas estratégicas, que tiene intensidades energéticas crecientes pese a que la

---

<sup>24</sup> El despliegue detallado de las vicisitudes del PPP lo hemos analizado en Alejandro Álvarez y Gabriel Mendoza, "La infraestructura prioritaria en el PPP y los indicadores de bienestar social en el sur-sureste de México", *Imaginales*, núm. 1, revista de la UNISON, Hermosillo, México, enero-junio de 2005, pp. 11-38.

economía ha tenido un crecimiento mediocre y sobre todo, que ya tiene más de 100 millones de habitantes.<sup>25</sup>

Las similitudes con la experiencia europea en el proyecto de Comunidad, en la versión que comentamos se llevan hasta proponer un Plan Norteamericano Educativo diferenciado para los Estados Unidos, Canadá y México, pero orientado al desarrollo de las regiones más atrasadas y empobrecidas de México, donde la educación tiene su mínimo común denominador y las tasas más altas de deserción escolar. Esa población sería focalizada por los "Colegios Comunitarios de Norteamérica", enfatizando el entrenamiento en cómputo, habilidades técnicas y aprendizaje de inglés. Como estrategia para que la mano de obra mexicana participe en la "era del conocimiento", esta propuesta resulta increíblemente pobre, pues condena a la mano de obra nacional, a sobrevivir como fuerza de trabajo de muy baja calificación en tiempos en que se incorporan al mercado laboral global, dos inmensas reservas de mano de obra abundante y extremadamente barata, la de China y la de la India.

La noción de Comunidad de América del Norte ciertamente evoluciona entre un mar de contradicciones, pero por ahora basta con insistir en que ésta es la dirección en que se está empujando y en que hay un proyecto claramente establecido. Sobre todo, sostenemos que más allá de los planteamientos intelectuales, en los hechos y unilateralmente, ha habido cambios significativos en la agenda de seguridad, pues en abril de 2002, el gobierno de los Estados Unidos anunció la formación unilateral del Comando de Norteamérica, incluyendo a Canadá y México,<sup>26</sup> lo que implica que en la defensa del territorio de los Estados Unidos, nos hemos convertido en parte esencial, pues a partir de entonces, las principales amenazas de seguridad son las consideradas como "ataques domésticos".

Ese comando puede desplegar sus fuerzas en la frontera con México, sobre todo, implica tener acceso libre a los cielos y las aguas territoriales mexicanas siempre que se considere que su seguridad nacional está en riesgo. El Pentágono será el encargado de sellar las fronteras de los Estados Unidos por tierra, mar y aire. Pero la redefinición de fronteras en América del Norte lleva también otro objetivo estratégico, afectar severamente al movimiento migratorio del sur al norte, por un lado, al criminalizarlo como si se tratara de terroristas potenciales; por el otro, preparando las condiciones para convertir esos torrentes migratorios en "flujos administrados" a través de un eventual Programa de Trabajadores Temporales Invitados (Temporary Guest Worker Program).

Una nueva faceta de esa problemática migratoria se percibe en la demanda que encabeza la India y que a finales de 2005 derivó en poner en la mesa de negociaciones de la OMC, una ampliación

---

<sup>25</sup> La problemática energética de México asociada a los planes de Estados Unidos, la hemos analizado en Alejandro Álvarez Béjar y Nora Lina Montes, "¿Cuál cambio estructural requiere el sector energético del país?, en *MACROeconomía*, núm. 147, México, noviembre 1 de 2005, pp. 10-20.

<sup>26</sup> El anuncio fue publicado por *La Jornada*, México, 18 de abril de 2002, p. 1 ("Estados Unidos incluye a México bajo un nuevo comando militar"; también véase Leonardo Reyes, "Oídos y ojos sobre México", en *Proceso*, núm. 1330, México, 28 de abril de 2002, pp. 20-25.

del programa estadounidense de visas para trabajadores profesionales temporales, que en ese caso se refiere a ejecutivos e ingenieros altamente calificados en el área de software (se sabe que 60% de las visas para trabajadores temporales profesionales se concentra en la rama de Tecnologías Informáticas). El argumento para incluir a la migración dentro de las negociaciones del GATS, es que los gobiernos tienen capacidad para regular la oferta de servicios realizados por extranjeros, que caen bajo el término técnico de modalidad 4, misma que cuenta con el apoyo de las grandes corporaciones y con la fuerte resistencia de las organizaciones laborales porque es una herramienta que posibilita la contratación de trabajadores extranjeros más vulnerables.<sup>27</sup>

Se sabe que actualmente hay en los Estados Unidos por lo menos 11 millones de mexicanos, casi la mitad indocumentados, que a partir del 2000 se incorporaron por año alrededor de 400 mil nuevos trabajadores, que en las pautas migratorias dominan dos: la de los trabajadores temporales, jóvenes con poca o ninguna calificación, que reciben las más bajas remuneraciones; otra, la de los residentes permanentes, trabajadores también jóvenes, de ambos sexos, educados, que se orientan a trabajos en la industria y los servicios, todos o bien afectados por el desempleo o atraídos por el fuerte diferencial salarial entre México y los Estados Unidos.

Lo importante de todo esto es que hay una doble redefinición unilateral de las fronteras, por un lado, cerrando las fronteras entre México y los Estados Unidos con un nuevo mecanismo de candado regional del que la propuesta más reciente de levantar un muro es parte simbólica fundamental de un desvarío ideológico y una presión real, que empujan al racismo y la xenofobia con fines políticos coyunturalmente electorales, para al final disponer permanentemente de una reserva laboral que pueda ser canalizada a cualquier punto en que la agitación sindical empiece a proliferar; pero también porque el grueso de la migración centro y sudamericana a los Estados Unidos ya se controla desde la frontera México-Guatemala. Por el otro lado, como hemos dicho, está unilateralmente decretado también el alargamiento de la frontera por razones de seguridad, al concebir a los tres países de América del Norte como una sola entidad.<sup>28</sup>

No hay duda de que la maniobra unilateral de seguridad para "proteger" las fronteras, los aeropuertos, las carreteras, la infraestructura urbana y hasta los espacios colectivos de entretenimiento, dan como principal resultado la militarización creciente de la vida cotidiana, supuestamente para "protegernos del terrorismo". La integración profunda pues, avanza sobre México y Canadá en asuntos claves como seguridad, energía, migración, infraestructura y en algún momento futuro, se intensificará la presión por una moneda común. Pero en los Estados Unidos, se expresa también como aplastamien-

---

<sup>27</sup> Véase al respecto Sarah Anderson, "US immigration Policy on the Table at the WTO", *Foreign Policy in Focus (FPiF)*, november 30, 2005, [www.fpiif.org](http://www.fpiif.org)

<sup>28</sup> Con relativa oportunidad, hice un análisis amplio de este proceso en Alejandro Álvarez, "Globalización, recesión internacional y terrorismo: ¿cierre y ampliación de las fronteras de América del Norte?", ponencia en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, México, febrero 20-23 de 2002.

to de derechos fundamentales de la ciudadanía y hasta de los derechos humanos, bajo la adopción de poderes gubernamentales extraordinarios supuestamente para la lucha contra el terrorismo.

Finalmente, veamos la lógica de la ampliación integradora desde América del Norte hacia el conjunto de las Américas, que por razones históricas puede considerarse como la periferia más controlada por los Estados Unidos.

En América Latina, en la década de los ochenta y a través de la condicionalidad impuesta a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los Estados Unidos hizo cumplir los planes de estabilización y ajuste estructural; en los noventa, mediante el impulso a los Acuerdos de Libre Comercio, Estados Unidos no sólo afianzó mercados como el de México y Canadá, sino que las negociaciones del TLCAN le sirvieron de modelo para acelerar las negociaciones hemisféricas para un "Área de Libre Comercio de Las Américas" (ALCA). Se puede probar que grupo tras grupo de trabajo, el formato de las negociaciones del ALCA fue copiado del esquema de las negociaciones del TLCAN, lo que confirma su coherencia estratégica y además su pretensión de recurrir a la integración hemisférica como pieza clave en la disputa hegemónica global con el bloque comercial de la UME y con China.<sup>29</sup>

El ALCA involucra un PIB global de 12 500 miles de millones de dólares, lo que significa un tercio del PIB mundial y una población conjunta de casi 800 millones de personas. Comparativamente, el ALCA supera en algo más de 50% a los respectivos PIB globales de la UE y de Asia.<sup>30</sup>

Pero no se trata sólo de una estrategia comercial, pues mientras en México se lanza el Plan Puebla Panamá, para el resto del hemisferio se tienen el Plan Colombia, la iniciativa andina y la doctrina de seguridad hemisférica basada en la tesis de que para América Latina la principal amenaza para la seguridad y la democracia está en el narcotráfico y el terrorismo, de manera que la guerra en su contra debiera realizarla un ejército supranacional por su mando y transnacional por su composición. Vale decir, con Carlos Fazio, "con el Pentágono en el papel de Estado Mayor y mando unificado y las fuerzas armadas locales en funciones de policía interna, concentradas en tareas de apoyo...".<sup>31</sup>

El ALCA es sobre todo, un proyecto de ampliación de mercados asegurando la supremacía de las corporaciones estadounidenses, especialmente orientada al sector de los agronegocios, la energía, la manufactura y los servicios financieros, de telecomunicación e informática. Sobre la base de que América Latina es un vector de la negociación multilateral con la UME, los Estados Unidos tratan de

---

<sup>29</sup> Un amplio y detallado recuento del contenido y los conflictos en las materias negociadas en el ALCA puede verse en Herminio Blanco y Jaime Zabłudowski, *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*, INTAL-ITD, BID, documento de trabajo IECI-01, abril de 2003, especialmente el capítulo III.

<sup>30</sup> Véase Adalberto Rodríguez Giavarini, *Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica*, INTAL-ITD, BID, documento de trabajo IECI-05, Buenos Aires, noviembre de 2003, p. 10, disponible en <http://www.iadb.org/intal>

<sup>31</sup> Véase Carlos Fazio, "ALCA y militarización, dos caras de un mismo proyecto hegemónico", ponencia al Primer Encuentro Hemisférico frente a la Militarización, Chiapas, México, 6-9 de mayo de 2003, p. 8.



asegurar a la región como abastecedor de materias primas y alimentos, como reserva de mano de obra barata, de recursos hidráulicos y como fuente de riqueza en biodiversidad. El rasgo más significativo del proyecto del ALCA, es que se basa en profundas asimetrías que podrían asegurar para los Estados Unidos la consecución regional real de un "OMC-plus", como carta para presionar en las negociaciones multilaterales.<sup>32</sup>

El ALCA como esquema de integración regional, pretende involucrar a los 3 países de América del Norte, los diecinueve de Centroamérica y el Caribe, más los 12 de América del Sur. Hemos dicho que se despliega sobre una estructura de negociación muy similar a la del TLCAN, pero es más ambiciosa en algunos aspectos e institucionalmente más ligera, aunque dadas las dificultades para su negociación, ha avanzado paralelamente a una multiplicidad de acuerdos bilaterales de muchos de esos países con Estados Unidos, que hacen más enredada la trama integradora real.<sup>33</sup>

A diferencia de la UME que al ampliarse a 25 países integrando a los de Europa Oriental básicamente buscaba recrear una reserva de mano de obra barata y calificada para acelerar la reestructuración industrial, en el caso del ALCA, los Estados Unidos esencialmente intenta generalizar la libre movilidad de sus capitales y mercancías al tiempo que limita la posibilidad de acciones soberanas por parte de los gobiernos latinoamericanos en asuntos claves como inversiones, políticas de competencia, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, por sólo destacar algunos que son estratégicos. Veamos en concreto cómo.

Por ejemplo, de manera especial intenta prohibir (art. 10 del capítulo sobre inversiones) cualquier tipo de requisitos de desempeño para las inversiones extranjeras por parte de los gobiernos nacionales, asegurar todas las formas de inversión (art. 1), la libre transferencia de recursos al exterior (art. 12), limitar al máximo la posibilidad de expropiar, nacionalizar y en caso dado indemnizar adecuadamente a los inversionistas en caso de guerra o revoluciones (arts. 13 y 14).

Respecto a políticas de competencia busca institucionalizar el combate a los monopolios estatales (art. 6), eliminando cualquier posibilidad de producción pública de bienes y servicios en necesidades fundamentales mediante ayudas estatales (art. 10). Coloca a los estados nacionales como ejecutores de la tarea de despejar el camino para el libre mercado recurriendo a políticas de competencia que aseguran igualdad entre desiguales (art. 9).

Como parte de la estrategia de acceso a los mercados, no sólo incluye a la negociación a casi todos los bienes y servicios, sino que busca mantener y profundizar un mercado único de compras

---

<sup>32</sup> La idea ha sido planteada por Karen Hansen-Kuhn, "ALCA: privilegios para las corporaciones por encima del desarrollo de los pueblos", en Alianza Social Continental, *El ALCA al desnudo: críticas al texto del borrador del área de libre comercio de las Américas*, de noviembre de 2002, enero de 2003, disponible en <http://www.asc-hsa.org>

<sup>33</sup> Toda la información que sigue está basada en el importante texto de Jaime Estay y Germán Sánchez Daza, "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones", en Jaime Estay y Germán Sánchez Daza (coords.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*, CLACSO libros, Buenos Aires, 2005, pp. 17-106.

públicas (art. 33 del capítulo sobre compras del sector público); si esto se asocia a la idea de asegurar en parte sus debilidades energéticas y de recursos naturales con los existentes en la región, queda claro otro objetivo estratégico.

Respecto a los derechos de propiedad intelectual (cap. XX), no sólo se pretende fortalecerlos, sino ampliarlos a los conocimientos tradicionales, la obtención de variedades vegetales y los recursos genéticos (sección B, subsección B.2.f).

También intenta con el ALCA fijar criterios de políticas sectoriales en ámbitos tradicionales como la agricultura (generalizando la desgravación de los productos agrícolas), imponiendo el trato nacional pero pasando a la OMC todo lo relacionado con subsidios) y modernos como los servicios de telecomunicaciones (buscando incidir en la determinación de las políticas de precios nacionales).

Pero sobre todo, con el ALCA los Estados Unidos busca amarrar las reformas de mercado que el FMI y el Banco Mundial empujaron con fuerza durante los ochenta y noventa, sin abrir el más mínimo espacio para que argumentando el peso dramático de las asimetrías, los países latinoamericanos reclamen tratos comerciales preferentes o especiales. En suma, controlando las reformas regionalmente, se asegura que siga adelante la globalización neoliberal.

Finalmente, los Estados Unidos ha buscado con el ALCA el reforzamiento de las exigencias para que los países latinoamericanos sigan puntualmente sus posiciones en tres aspectos políticos claves: se queda fuera del proceso integrador el que no acepte la primacía del mercado, el que no reivindique la democracia representativa, el que no participe en la lucha contra el narcotráfico y el que no se comprometa a erradicar la menor amenaza de agrupamientos terroristas.

Como es de suponerse, está el problema que dentro de los Estados Unidos también hay grupos que presionan en contra del ALCA (los ecologistas, los sectores sindicales de las industrias del acero y textiles, algunos intereses agropecuarios están ampliamente identificados entre ellos), bloqueando el acceso comercial a los productos latinoamericanos y reclamando el sostenimiento de los subsidios y las protecciones arancelarias o las cuotas. Al igual que hay una enorme presión sindical contra los flujos migratorios abiertos.

Por esas y otras razones, la estrategia de los Estados Unidos ha sido sacar algunos temas de la negociación del ALCA para restringirlos al ámbito de la OMC donde la negociación es básicamente entre los dos grandes bloques comerciales; y para enfrentar las presiones internas, en cuestiones laborales y ambientales la estrategia está centrada en hacer concesiones parciales y limitadas a los grupos contestatarios internos con tal de que no afecten las negociaciones globales ni regionales.

Con todo, las resistencias de algunos gobiernos de las economías emergentes en las negociaciones de la OMC en Cancún, la resistencia de gobiernos latinoamericanos como los de Lula en Brasil, Kirschner en Argentina, Chávez en Venezuela y Morales en Bolivia, más la presión ocasional de los grupos alter mundistas, objetivamente han frenado los avances de la negociación aunque no es probable que hagan otra cosa que retrasar la firma del acuerdo. Y la ausencia de acuerdos, en realidad

se quiere revertir empujando en los hechos y por la fuerza, los criterios de la "segunda generación de reformas estructurales", complementado con acuerdos bilaterales comerciales, hasta que llegue la hora del proyecto ALCA sin restricciones.

En el caso de México, el gobierno de Vicente Fox ha optado por la defensa cerrada del ALCA como si fuera un proyecto propio, llevando las cosas al extremo de chocar abiertamente en cumbres latinoamericanas con los gobiernos de Argentina y Venezuela. En realidad, no había publicitado ningún juicio sobre las implicaciones del ALCA para México, ni menos una explicación clara de porqué se resisten a él algunos países latinoamericanos. Esa peligrosa deriva del gobierno mexicano tiene que ser valorada con mucho cuidado, porque hay eventos integradores en curso en Latinoamérica, que van a alterar el panorama regional y eventualmente el global. Para México, si ellos ofrecen alternativas con cambios en el panorama de la agricultura, la energía, los servicios y las compras gubernamentales, puede ser tremendamente atractivo tener esa puerta abierta.

## Conclusiones

1. Los grandes centros de crecimiento económico mundial, avanzan en la construcción de sus respectivos bloques comerciales descentralizando la producción y las inversiones directas, pero también formalizando esquemas preferenciales de libre comercio bajo formatos cuya realidad rebasa los modelos teóricos.
2. La realidad económica global se define hoy por el unilateralismo militar, el multilateralismo económico y la bipolaridad monetaria, además de que estamos en una transición energética y ambiental. En especial, el multilateralismo económico se basa en una estructura mundial triádica, hoy por hoy fuertemente polarizada entre la UME y América del Norte pero con China en el horizonte de plazo medio.
3. La velocidad, complejidad y la dinámica de la construcción de grandes bloques regionales, reposa centralmente en la implantación de políticas de austeridad sobre las clases subalternas para desmantelar el Estado de bienestar, lo que está generando amplias manifestaciones de protesta social, algunas de alcance global.
4. Las categorías de imperialismo, estructuras imperiales, hegemonía y reparto de esferas de influencia, son claves para entender la economía mundial actual y la problemática básica para las economías nacionales de la periferia y la semiperiferia.
5. Si entendemos la hegemonía como un poder político ejercido mediante una mezcla de supremacía, liderazgo y consentimiento por un lado, pero también por otro, como poder de coerción y de destrucción, tendremos que en la economía global, la cooperación y el consenso, pero también el liderazgo más el uso de la fuerza, son igualmente importantes.
6. La globalización y el neoliberalismo son dos procesos paralelos de despliegue del ejercicio hegemónico norteamericano, que han marcado las formas de dominación en la etapa

actual y que, para su máximo desempeño, han requerido de procesos simultáneos de integración regional profunda y ampliada.

7. La UME es un bloque comercial que ha tenido un gran éxito monetario, pero acumula en su configuración graves desequilibrios macroeconómicos y dadas sus debilidades estructurales, ha terminado por desfigurarse como proyecto global. La seguridad y la defensa, más el reparto interno de poder económico y político, marcan los términos básicos de la integración profunda entre los países que generaron el proyecto UME. La integración ampliada, básicamente introduce de facto importantes asimetrías que, en rigor, significan una práctica desregulación de los mercados laborales y una vuelta de tuerca en el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar en Europa.
8. Estados Unidos, como jugador global y centro del otro gran bloque comercial, vive un deterioro hegemónico que se expresa diferencialmente en los planos económico, monetario y militar, aunque conserva un liderazgo tecnológico en sectores de punta y tiene un liderazgo económico e ideológico en los organismos financieros internacionales.
9. Estados Unidos ha buscado revertir su deterioro hegemónico global mediante un vigoroso proceso de integración profunda con Canadá y México, que incluye el despliegue de nuevos términos de regulación en los campos de energía, seguridad, migración, infraestructura y buscando eventualmente colocar al dólar como moneda común.
10. Al mismo tiempo, impulsa un proyecto de integración ampliada a todo el hemisferio, bajo las claves impuestas a los países de América del Norte. Se trata de un proyecto que no avanza linealmente sino con quiebres, pero que conserva una extraordinaria direccionalidad estratégica: mantener a América Latina como reserva de recursos naturales, mano de obra barata y mercados preferentes.
11. México como nación que se desenvuelve en la semiperiferia, pero fuertemente dependiente de los Estados Unidos, tiene que retomar el control sobre la deriva de la integración profunda y para ello, tiene que despejar un camino de alianzas con países claves de Latinoamérica, de Norteamérica y de Asia y Europa. La preocupación por los desempeños nacionales estará en la agenda del futuro próximo, dada la magnitud y las implicaciones de los desajustes globales y dadas las implicaciones que tendrá la integración creciente al mercado de trabajo global de una gigantesca reserva de mano de obra barata con China, la India e Indonesia, asunto cuyo tratamiento desborda los límites de este ensayo, pero que constituyen otro vector de la configuración de fuerzas claves para México.



### **C. Mercosur y otros procesos de integración en América**



## **La integración regional de ALC ante el TLCAN y el ALCA, el triángulo asimétrico de la hegemonía y las subhegemonías en las Américas**

*Alberto Rocha Valencia\**

El siglo XX finalizó cuestionando abiertamente el proyecto y el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe (ALC). En realidad, tanto el proyecto como el proceso para formar una región entraron en crisis desde que se iniciaron los procesos de Cumbre de las Américas y de negociaciones para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como es conocido, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba) se comprometieron y participaron en dichos procesos, es decir se acomodaron con los lineamientos de política continental de los Estados Unidos. Pero como también es sabido, el proceso integrador latinoamericano y caribeño se había estancado en una etapa de subregionalización y, además, involucionaba hacia una situación de creciente concreción de acuerdos bilaterales entre diversos países.

El siglo XXI se inicia con la reivindicación del proyecto y del proceso de integración regional de alc. En un comienzo, Brasil desde el Mercado Común del Sur (Mercosur) juega un rol geopolítico destacado. Acto seguido, el Mercosur, con Lula da Silva, Kirchner y Vázquez, se activa y fortalece y se vuelve un bastión latinoamericanista. Después, a estas posiciones latinoamericanistas se suman las de otros gobiernos de "izquierda moderada" (o "centro izquierda", como prefieren algunos colegas). Finalmente, encontramos que un "ciclo político nuevo" y de "izquierdas moderadas", lo suficientemente latinoamericanista, se encuentra en curso en alc.

Bien, en esta coyuntura de alc todo parece indicar que se cierra el "ciclo político neoliberal" que ha durado tres décadas (1970-2000) y se abre uno nuevo, el "ciclo político de los gobiernos de izquierda moderada": Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Kirchner en Argentina, Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Torrijos en Panamá, Preval en Haití, Arias en Costa Rica y, pronto, si nos atenemos a las informaciones, se sumarán otros más. Esta es una situación nueva y extraordinaria para toda la región.

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Pero la región de alc forma parte del continente americano y por lo tanto juegos geopolíticos, entre estados y gobiernos, tienen lugar en este nivel espacial. Ya hemos dicho que hasta fines de los años noventa del siglo pasado, los Estados Unidos ejerce su supremacía y mantiene su hegemonía, aunque, claramente (durante los noventa) trata de redefinir su hegemonía por medio de las Cumbres de las Américas y de las negociaciones para con formar el alca. alc, pues, se encontraba cautivada por dicha hegemonía. Más todavía, en este contexto, por razones de orden estratégico, México decide asociarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (tlcan). Ahora bien, Desde fines de los noventa y, con toda nitidez, a principios de los dos mil, la hegemonía estadounidense y neopanamericanismo comienza a ser puesta en cuestión. Así, en la región, una perspectiva neolatinoamericanista emerge, se constituye y se despliega debido al impulso del "ciclo de gobiernos de izquierda moderada", donde Brasil y el Mercosur se convierten en un polo contrahegemónico.

A estas alturas las cartas geopolíticas más importantes de tres países ya están jugadas: Estados Unidos, como miembro del tlcan, sigue impulsando las Cumbres de las Américas, el proceso de negociaciones para el alca y, a la vez, acuerdos bilaterales con esquemas de integración o con países, esto es, persiste con su estrategia neopanamericana. México, como miembro pleno del tlcan, se "adecua relativamente" a esta estrategia y define su rol de "nexo" entre América del Norte y América Latina y el Caribe. Brasil, como miembro pleno del Mercosur, "resiste relativamente" a esta estrategia, busca implementar otra de naturaleza latinoamericanista y define su rol de "catalizador" de la integración regional de América Latina y el Caribe.

Bien, ante este panorama surgen varias preguntas: ¿Estarán dispuestos los Estados Unidos a modificar su geopolítica neopanamericanista para tomar en cuenta los intereses y voluntades de los países de alc? ¿Estará dispuesto México a revisar su geopolítica de "adecuación relativa" para favorecer políticamente el proceso integrador de alc? ¿Estará dispuesto Brasil a ser más un país líder que un país hegemón? ¿Es posible una mayor cooperación entre México y Brasil?

En este trabajo nos hemos propuesto abordar el análisis del proceso de integración de alc en relación con los roles geopolíticos que juegan los Estados Unidos, México y Brasil en el continente americano y, especialmente, en la región latinoamericana-caribeña.

### **Perspectiva histórica del PIR de ALC: regionalismo cerrado, regionalismo abierto y regionalismo alternativo**

El proyecto de integración regional de América Latina y el Caribe es uno de los más viejos del mundo, le sigue los pasos al proceso integrador que ha tenido lugar en Europa y que en la actualidad conocemos como Unión Europea. Si bien es cierto que las primeras ideas de la integración regional de ALC datan de los cincuenta, solamente es a inicios de los sesenta que el proceso de integración regional comienza a desplegarse.

Desde los sesenta alc se nos presenta como una región en proceso de formación. El proyecto de la Cepal para formar un Mercado Común Latinoamericano abre las puertas de una nueva perspectiva. Con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (alalc) se busca materializar dicho proyecto, pero ante las dificultades se da paso a la formación de subregiones como la Comunidad del Caribe (Caricom), el Pacto Andino (pa) y el Mercado Común Centroamericano (mcca), con la finalidad de impulsar la perspectiva regional. El modelo que se intentó construir fue el de una región cerrada, autosuficiente, con una dinámica de desarrollo "desde adentro" y "para adentro". Ya sabemos que este *regionalismo cerrado* no funcionó y así se cierra la *primera etapa* (años sesenta y setenta) del proceso de regionalización.

Durante los ochenta, después de la crisis, se emprende la reestructuración y reorientación del proceso de regionalización de alc. El proyecto de región es repensado en tanto una Comunidad Latinoamericana de Naciones (clan), sobre la base de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Económico Latinoamericano (sela), el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Grupo de Río. Además se da paso a un proceso dinámico de subregionalización: a partir de la reestructuración de las tres primeras subregiones, ahora denominadas Comunidad del Caribe (Caricom), Comunidad Andina de Naciones (can) y el Sistema de Integración Centroamericana (sica), se forman cuatro subregiones nuevas como son la Asociación de Estados del Caribe (aec), el Grupo de los Tres (G-3), el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte (tlcm-tn) (que se ha extendido a todo el sica). Además, este proceso de subregionalización es complementado por un proceso de bilateralización que ha implicado la firma de numerosos acuerdos entre países, entre subregiones y entre países y subregiones de América Latina y el Caribe.

Lo que se propone en esta *segunda etapa* (años ochenta y noventa) de la regionalización es impulsar la región desde la subregionalización, en otras palabras, desde las seis y después siete subregiones. Cada uno de los procesos de subregionalización deberían converger en el proceso de regionalización. Para esta etapa se cambia de modelo de región, ahora se piensa la región desde el *regionalismo abierto* propuesto por la cepal; este modelo de región es un intento moderado para buscar una salida entre los dos modelos opuestos de región, el modelo de región totalmente cerrada y el modelo de región totalmente abierta. Este intento de la cepal no logró plasmarse como un modelo alternativo de región o un tercer modelo. El segundo modelo de región, implicaba un enfoque de desarrollo "de afuera hacia adentro" de corte muy neoliberal. En cambio, el tercer modelo de región que se buscaba tenía que proponer un enfoque de desarrollo "desde dentro" y "hacia fuera", lo que suponía que cada región tenía que dotarse de un centro de desarrollo endógeno o de un "motor económico propio".<sup>1</sup> Este tercer modelo de región todavía es un proyecto en busca de implementación. Esta etapa de la regionalización se ha cerrado sin lograr la convergencia de los esquemas subre-

---

<sup>1</sup> Al respecto consultar Guerra-Borges, Alfredo, *Globalización e integración latinoamericana*, Siglo XXI Editores, México, 2002.



gionales en el esquema regional o en la clan-Aladi, es decir, alc es un conjunto de microsistemas de integración subregionales, lo que deja entrever su debilidad económica y dispersión política. Además, si el tercer modelo de región no logró establecerse con claridad en cada una de las cuatro subregiones más importantes como la Caricom, el sica, la can y el Mercosur (uniones aduaneras imperfectas todas ellas); mucho menos se logró en las otras tres subregiones como el G-3, la aec y el tlc-m-tn (dos de ellas solamente tratados de libre comercio y la aec una asociación para la cooperación).

Ahora bien, si en esta segunda etapa la situación de las subregiones no era de lo mejor, las cosas todavía empeoraron un poco más. Desde inicios de los años noventa alc fue afectada y determinada por sucesos que venían de Estados Unidos y de América del Norte. Tenemos en primer lugar, el lanzamiento desde los Estados Unidos de la Iniciativa para las Américas (ia); en segundo lugar, la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-tlcan (que incluye a México); en tercer lugar, el proceso de Cumbres de las Américas para conformar un Área de Libre Comercio de las Américas. Estos tres hechos se presentan, con toda claridad, como condicionantes del proceso de integración regional de alc. La ia es una suerte de reedición del viejo panamericanismo para los tiempos nuevos, por ello bien puede denominarse como un neopanamericanismo. El tlcan es un macrosistema de integración regional, por lo tanto cuenta con vocación hegemónica. Así, el alca, impulsado por la superpotencia Estados Unidos desde el tlcan, se proyecta como un macromercado continental, donde podrían integrarse 32 países de alc (excepción de Cuba) juntamente con los Estados Unidos y Canadá. Lo que queda en claro de todo esto es que estamos ante un proceso de redefinición y reconstrucción de la hegemonía de los Estados Unidos en el continente americano.

Hasta el final del siglo xx, más exactamente, hasta el año 2000, América Latina y el Caribe se encontraba decepcionada de su proyecto de integración regional, embelesada en sus procesos de integración subregional (sica, Caricom, can, Mercosur, G-3, aec) y estancada en la concreción de sus numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Más todavía, desde 1994, alc fue desafiada y luego cautivada por el proceso de Cumbres de las Américas y de negociaciones para el alca. La situación llegó al punto que registraba la crisis general del proyecto y del proceso de integración regional. Todo parecía indicar que alc se volvía a rendir ante la supremacía y redefinición de hegemonía de la superpotencia estadounidense, pues la amenaza de concreción de un neomonroeismo y neopanamericanismo nunca fue tan evidente.<sup>2</sup>

Ahora bien, posiblemente desde inicios de la primera década de 2000, alc habría ingresado en una *tercera etapa* de su proceso de integración regional. Desde estos años alc comienza a ser afec-

---

<sup>2</sup> Consultar Rocha Valencia, Alberto, "Un dilema político en la encrucijada histórica del proceso de integración regional de América Latina y el Caribe" y "El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe ante el Área de Libre Comercio de las Américas", en Rocha V., Alberto *et al.*, *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara-México, 2003.

tada por sucesos que surgen de su interior mismo. Estos sucesos se debieron a los roles destacados de Brasil y de México como potencias regionales y "subhegemones".<sup>3</sup>

Desde el Mercosur, Brasil comenzó a impulsar una iniciativa para conformar un Área de Libre Comercio de Sudamérica (alcsa) y, en consecuencia, se dio paso a las negociaciones para la integración entre el Mercosur y la can y se comenzó a pensar a toda Sudamérica como un espacio potencial de integración. Esto es la posible conformación de un mesosistema de integración regional. Desde el tlcan, México también emprendió un proceso de integración con América Central, todo lo cual ha implicado la puesta en marcha del tlcm-tn (México con Guatemala, Honduras y El Salvador), la firma del Plan Puebla Panamá-ppp, las negociaciones de tratados bilaterales con Costa Rica, Nicaragua y Panamá y la institución de las Cumbres de Tuxtla Gutiérrez. Esto también podría dar lugar a la conformación de Mesoamérica o de un meso-sistema de integración regional o simplemente la anexión de todo Centro América hacia el tlcan.<sup>4</sup>

Antes de avanzar, una aclaración. Las iniciativas geopolíticas de Brasil y de México fueron lanzadas en la segunda etapa del proceso de integración regional latinoamericano y caribeño. La iniciativa de Brasil fue obra del gobierno de Itamar Franco y data de 1993, mientras que la iniciativa de México fue obra del gobierno de Carlos Salinas y data de 1991. Si bien la iniciativa de Brasil es una modalidad de reacción ante la Iniciativa de las Américas del entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush; la iniciativa de México es un acomodo o adecuación respecto de la Iniciativa de las Américas. Aquí, lo importante a resaltar es que los dos hegemones regionales se resentieron ante la Iniciativa de las Américas, aunque no lo hicieron de la misma manera. Finalmente, habrá que anotar que la iniciativa de Brasil esperó hasta el año 2000 para plasmarse y la de México se concretó en el año de 1996, con la puesta en marcha del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez entre México y Centroamérica.<sup>5</sup> Esta tercera etapa todavía se encuentra en curso y volveremos sobre ella más adelante.

## Hegemonía y subhegemonías en el continente americano

Para profundizar el análisis en esta parte del trabajo, procederé a introducir algunos desarrollos teóricos alrededor del concepto de hegemonía. Según la perspectiva neomarxista de G. Kébabdjian, en su libro *Les théories de l'économie politique internationale* (1999), la hegemonía en las relaciones

<sup>3</sup> Estas tesis fueron expuestas por primera vez en mi trabajo "México y Brasil en el proceso de integración regional de América latina y el Caribe", Rev. Liminar, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, año 1, vol. 1, núm 1, San Cristóbal de las Casas-Chiapas, México, 2003.

<sup>4</sup> Al respecto consultar el trabajo de Rocha Valencia, Alberto, "La geopolítica de México en Centroamérica. ¿Una hegemonía regional?", en proceso de edición en un libro y en una revista académica.

<sup>5</sup> Sobre esta temática consultar Rocha Valencia, Alberto, "La geopolítica de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?", *op. cit.*

internacionales se manifiesta en la capacidad de influir los intercambios comerciales y monetarios, los flujos financieros, el conocimiento técnico, las reglas de juego, entre otros dominios. La capacidad de influencia se despliega de tal manera que "las opciones tomadas por los Estados no hegemónicos pero soberanos, libres de escaparse y de luchar, se acuerdan con aquellas del hegemón" (p. 176). De esta manera, Kébabdjian elabora la siguiente definición de hegemonía: "el sistema de relaciones de poder ejercido por un hegemón y que le permite estructurar el campo de acción posible de los otros actores" (p. 176).

Antes de continuar, es importante señalar que cuando hablamos de hegemonía siempre nos estamos refiriendo a una tríada: *supremacía, hegemonía y liderazgo*, en donde cada uno de los términos se diferencian por matices importantes. La *supremacía* implica imposición de un orden político en base a la dominación y la fuerza; el mando se logra en base a la coerción y la legalidad del orden se ha generado según el principio desnudo de "poder crea derecho". La *hegemonía* es la capacidad de dirección política en la creación y gestión de un orden político y de algunos regímenes internacionales; el mando se establece en base a cierta legitimidad y legalidad; la hegemonía implica algún mínimo de cooperación y siempre reposa sobre la supremacía. El *liderazgo*, es la capacidad de iniciativa de uno a varios actores para generar propuestas de orden y proyectos de regímenes internacionales; el mando se funda en la legitimidad, la legalidad y la cooperación; el líder ha logrado convertir en un sustrato profundo su supremacía o sublimar su deseo de dominación.

En realidad estamos ante tres tríadas conceptuales complementarias: potencia (o superpotencia)-hegemón-líder, supremacía-hegemonía-liderazgo y dominación-legitimidad-cooperación. Aún más, éstas se desdoblan en otras seis: tres horizontales y tres verticales. Veamos las verticales: potencia (o superpotencia)-supremacía-dominación, hegemón-hegemonía-legitimidad y líder-liderazgo-cooperación. Estas tríadas son muy útiles para el análisis de los roles que juegan las potencias (o superpotencias), los hegemones y los líderes. Si nos pusiéramos en sintonía con los desarrollos teóricos de Joseph S. Nye Jr., habría que convenir que las potencias o superpotencias hacen uso extensivo del "poder duro" (*hard power*) y que los hegemones y líderes recurren principalmente al "poder blando" (*soft power*). El *soft power* radica en "la capacidad de atraer y persuadir, más que de obligar"; "surge de lo atractivo que resulten los ideales políticos, la cultura y la política de un país". El *hard power* o "la capacidad coercitiva", "proviene del poderío militar y económico de una país".<sup>6</sup> También, es posible escribir que las potencias o superpotencias son proclives a las acciones unilaterales y a las situaciones unipolares y que los hegemones y líderes prefieren las acciones multilaterales y las situaciones multipolares.

Desde esta perspectiva, un hegemón (un estado central y potencia mundial principal) dispone de las siguientes capacidades: 1) Capacidad de ejercer hegemonía en el ámbito mundial, es decir

---

<sup>6</sup> Joseph S. Nye Jr., "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en revista *Foreign Affairs* en español, vol. 3, núm. 3, itam, México, julio-septiembre de 2003.

cuenta con la capacidad de creación de organización (relaciones) y de orden (reglas) político internacional. 2) Capacidad de proyección mundial, por medio de una geoeconomía, una geopolítica y una geoestrategia. 3) Capacidad de generación de procesos de integración regional, con la finalidad de constituir macrosistemas de integración regional. 4) Capacidad de alcance geopolítico y geoeconómico continental, para generar procesos de integración continental. 5. Capacidad de intervención en temas prioritarios considerados de su interés nacional.

Desde una perspectiva derivada, un subhegemón (un estado semiperiférico y potencia regional o potencia media)<sup>7</sup> reúne las siguientes características: 1) Capacidad de ejercer hegemonía en un ámbito regional, es decir cuentan con la capacidad generativa de organización y de orden regional. 2) Capacidad generativa de procesos de integración regional, medianamente importantes, es decir son capaces de impulsar la conformación de mesosistemas de integración regional. 3) Además los subhegemones tienen compromisos con el hegemón, pero su base natural de acción son los estados periféricos vecinos (su propia subregión o microrregión) y cercanos (los países de las subregiones o microrregiones vecinas). 4) También los subhegemones son más favorables a la cooperación y a la corrección de asimetrías en sus relaciones con los estados periféricos y cercanos. 5) Los subhegemones pueden ser líderes regionales. 6) En resumen, los subhegemones cuentan con capacidad de iniciativa geopolítica y geoeconómica más allá de su entorno inmediato (su subregión), hasta llegar a su entorno mediato (la región).

Ahora bien, alcanzado este nivel del análisis, es necesario aportar algún esclarecimiento sobre la condición actual de los Estados Unidos en el Sistema Político Internacional. Diremos que este país es un ex-hegemón, es decir dejó de ser un hegemón en el mismo momento en que cayó el Muro de Berlín, finalizaron la bipolaridad mundial y la guerra fría (con la implosión de la Unión Soviética) y se instaló lo que se ha denominado como la posguerra fría. Así, desde este momento los Estados Unidos son una superpotencia, cuya supremacía militar no tiene iguales, aunque si tiene pares (la Unión Europea y Asia Pacífico fundamentalmente) en el ámbito económico. Según Joseph S. Nye Jr., la política mundial es un "juego de ajedrez tridimensional". En el tablero superior, "el de los temas militares interestatales clásicos", "Estados Unidos probablemente seguirá siendo la única superpotencia en los próximos años". En esta dimensión, "tiene sentido hablar de unipolaridad o hegemonía en los términos tradicionales". En el tablero intermedio, que "incluye asuntos económicos entre estados", "la distribución del poder ya es multipolar". En esta dimensión, "no tiene mucho sentido calificar eso de 'hegemonía estadounidense'". En el tablero inferior, "el de los asuntos transnacionales", "el poder está ampliamente repartido y organizado de manera caótica entre actores estatales y no estatales". En esta dimensión, "no tienen mucho sentido calificar eso de 'mundo unipolar' o 'imperio estadounidense'"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Un subhegemón podría ser también un Estado central que, por sus proyecciones geopolíticas y geoeconómicas, se comporta como una potencia regional.

<sup>8</sup> Joseph S. Nye Jr., *op. cit.*

Bien, como superpotencia militar y como potencia económica, los Estados Unidos parecerían haber apostado más por el *hard power* (la intimidación, la dominación y la fuerza) que por el *soft power* (el convencimiento, la legitimidad y la legalidad); lo que implica privilegiar el unilateralismo sobre el multilateralismo en su política exterior. De esta manera, podemos apuntalar que estamos experimentando el ejercicio directo de la supremacía de los Estados Unidos en el sistema político internacional, sobre todo desde el arribo de George W. Bush a la presidencia de los Estados Unidos. Pero esto no fue así durante el gobierno americano anterior. Bajo el pasado gobierno del presidente Bill Clinton, los Estados Unidos parecían enrumbarse por los caminos de la multilateralidad, de la multipolaridad y del *soft power* (una ideología neoliberal, hoy en franco retroceso en el mundo entero). ¿Cómo entender esta contradicción? Al parecer, estaríamos en una situación franca de conflictividad entre dos tendencias políticas, aquellas que atraviesan tanto la política interior como la política exterior de los Estados Unidos, y que además se han instalado conflictivamente en las arenas movilizadas de la política internacional actual. Para resumir, estamos ante el experimento contradictorio de refundación de la hegemonía estadounidense en el mundo y en el continente americano.

### **El triángulo asimétrico de la hegemonía y las subhegemonías: Estados Unidos, México y Brasil**

Los Estados Unidos buscarían redefinir su "hegemonía" (en crisis) en el mundo y el continente americano. En el mundo, los Estados Unidos disponen de una "independencia relativa" entre sus pares (los otros estados potencia reconocidos y los que emergen como tales), porque con ellos mantiene relaciones de interdependencia (económicas, políticas y militares). Por lo tanto, en este dominio el procesamiento de una nueva hegemonía (y de un nuevo orden) es todavía una cuestión abierta. En el continente americano, los Estados Unidos juegan un papel principal y preponderante, asimismo mantienen la iniciativa en todos los dominios. En este dominio los Estados Unidos disponen de una "independencia absoluta o casi absoluta"; por ello el proceso de refundación de su hegemonía es más dinámico y parece estar muy cercano. Veamos este proceso. La finalización de la bipolaridad mundial y de la guerra fría, trajo consigo la crisis para el Sistema Interamericano (el Sistema Interestatal Continental, la OEA y el TIAR); en consecuencia, desde inicios de la década de los noventa, se ha empezado un proceso para su reestructuración paulatina. Este proceso se explicitó debidamente con el inicio del proceso de Cumbres de las Américas en Miami, el año de 1994. En términos generales, el proceso de reestructuración en curso se desenvuelve sobre tres ejes principales: la creación del ALCA (eje económico), la reforma de la OEA (eje político) y la superación del TIAR (eje militar), pero su alcance temático es mucho mayor. En otras palabras, los Estados Unidos buscan redefinir su hegemonía en el hemisferio a partir de tres ideas fundamentales: libre comercio (concreción de unos TLC o de un ALCA para todo el continente), democracia representativa (Carta Democrática Interamericana) y seguridad hemisférica (unas fuerzas armadas continentales). Todo esto bajo la cobertura ideológica neo-

liberal del llamado Consenso de Washington (hoy cuestionado y en crisis). Ahora bien, es importante comprender la importancia que el gobierno pasado y el actual norteamericanos han impreso a cada uno de los tres ejes. Fue muy evidente que para Bill Clinton el eje económico era primero y central, seguía el eje político y después el militar. En cambio, con el gobierno de George W. Bush el ordenamiento de los ejes cambió: el eje militar es primero y central, sigue el eje económico y después el político. En el gobierno de George W. Bush el recurso del *hard power* está a la vista de todos, lo que no deja de tener consecuencias en el proceso de Cumbres de las Américas.

En este proceso de reestructuración del Sistema Interamericano, los estados nacionales están jugando los roles más importantes, aunque también están jugando roles destacados algunos de los sistemas de integración regional y subregional de las América Latina (la can, el sica y el Mercosur), el Caribe (la Caricom) y América del Norte (el tlcan). En cuanto al papel que juegan los estados nacionales americanos, es fácil percibir una jerarquía de roles entre ellos: un primero, un segundo, dos terceros, algunos cuartos y así sucesivamente. El primero, los Estados Unidos, está empeñado en refundar su hegemonía en el continente (y en el mundo). A falta de esta hegemonía ejerce supremacía. El segundo, Canadá, es una potencia sin vocación alguna de hegemonía en el continente. Los dos terceros, México y Brasil, de manera explícita desde el año 2000, decidieron ensayarse como "subhegemones" en sus respectivas vecindades regionales; México en Centroamérica y Brasil en Sudamérica. Siguen los cuartos, Chile, Argentina y otros. De acuerdo con esta jerarquía interestatal continental, el estado primero es "independiente"; el estado segundo es el de "mayor independencia relativa"; los estados terceros los de "menor independencia relativa"; siguen los estados cuartos, que ya se encuentran en la situación de dependencia muy clara (aunque aquí también se pueden establecer grados).

En cuanto a México y Brasil y a la formalización de sus roles como "subhegemones", el punto de partida del análisis es su condición de estados semi-periféricos y estados terceros en la jerarquía del sistema interestatal americano. El punto siguiente del análisis son sus relaciones con el estado primero, los Estados Unidos, México y Brasil son estados grandes, primeros y líderes entre los estados latinoamericanos y caribeños, pero como terceros en la jerarquía interestatal continental, lo que implica una relación comparativa con los Estados Unidos y Canadá, son los estados de "menor independencia relativa". En seguida, si solamente tomamos el conjunto de los estados latinoamericanos y caribeños, en el periodo que va desde mediados de los ochenta, pasando por los noventa y todo lo que va de los dos mil, el estado que muestra disponer de "mayor independencia relativa" es Brasil, mientras que México aparece como el estado que dispone de "menor independencia relativa".<sup>9</sup> Ahora bien, para di-

---

<sup>9</sup> Ha sido Mario Ojeda, en su obra *Alcances y límites de la política exterior de México* (El Colegio de México, México, 2001; la primera edición data de 1976), quien ha postulado la tesis de la "mayor independencia relativa" de México, dentro del conjunto de estados latinoamericanos y caribeños, respecto de los Estados Unidos, durante el periodo de la posguerra hasta mediados de los setenta. Mario Ojeda escribe lo siguiente: "En un primer acercamiento la política exterior mexicana resulta en gran medida peculiar cuando se le compara con la del resto de América Latina: no obstante la vecindad

ferenciar con mayor nitidez las situaciones de estos dos estados, hemos escrito de manera hipotética que Brasil juega un rol "relativamente independiente" y que México juega uno "relativamente dependiente". Y estas dos situaciones son posibles debido a que los dos estados han logrado establecer relaciones de "interdependencia asimétrica" con los Estados Unidos y de "interdependencia imperfecta" en el mundo.<sup>10</sup> Entonces, México y Brasil se han posicionado de tal manera respecto de los Estados Unidos

---

directa, la fuerte dependencia económica respecto de los Estados Unidos y de que ésta se haya dado en buena parte durante un periodo convulsionado por la guerra fría, la política mexicana ha podido seguir un curso de mayor independencia relativa" (p. 14). "Sin embargo, si bien el país es miembro del sistema interamericano y necesariamente parte de la zona de influencia de los Estados Unidos, es un hecho que al menos durante el periodo analizado pudo mantener dentro del área una política exterior que bien puede calificarse de mayor independencia relativa" (p. 55). También es sumamente importante anotar el análisis comparativo que Mario Ojeda realiza entre Brasil y México. Respecto de Brasil escribe que "aun a pesar de ser el mayor y más poderoso país de Latinoamérica, no ha seguido, en lo general, una política que pueda calificarse de independiente frente a los Estados Unidos, pero obviamente porque no ve en ello su interés u otra razón alguna" (p. 110). En cuanto a México anota que "parece tener no solamente el interés, sino aun la necesidad de seguir una política más cautelosa frente a los Estados Unidos, de lo cual resulta un grado de disidencia mayor" (pp. 110 y 111).

Estas notas son sumamente importantes para nosotros, pues la tesis central está magistralmente sustentada (la "mayor independencia relativa" de México) y es muy convincente la tesis secundaria (una política exterior que no puede calificarse de independiente, la de Brasil). Además, el autor de la obra citada anota que si las dos políticas exteriores muestran dichas características es porque México practicó "un grado de disidencia mayor" (p. 111) y Brasil aplicó "una política deliberada de estrecha asociación" (p. 110) con los Estados Unidos. Mi hipótesis de trabajo es que estas situaciones de México y Brasil respecto de los Estados Unidos, en la etapa de los ochenta, noventa y lo que va del 2000, se habrían cambiado o invertido: México ha optado por la "asociación" y Brasil por la "disidencia", lo que implica dos proyectos geoeconómicos y geopolíticos diferentes y, en consecuencia, dos políticas exteriores diferentes.

<sup>10</sup> En concepto de "interdependencia compleja" y de "interdependencia asimétrica" se los debemos a Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, gel, Argentina, 1988. También se puede consultar Keohane, Robert O., *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, gel, Argentina, 1993. El concepto de interdependencia compleja está reservado para el análisis de las relaciones que establecen países desarrollados y, hasta cierto punto, pares en términos de sus capacidades. Por ello es que este concepto se entiende muy bien como "dependencia mutua", "beneficios mutuos" y "reciprocidades mutuas". El concepto de interdependencia asimétrica, en cambio, está reservado para el análisis de las relaciones que se pueden establecer entre países desarrollados y países en vías de desarrollo y que sobresalen por su situación intermedia, es decir, países que son desiguales (no son pares). En este caso el concepto da cuenta de la dependencia mayor de una parte respecto de la otra, de los beneficios menores y de los esfuerzos mayores de una parte (de la parte menos desarrollada). En esta medida, los países en vía de desarrollo son poco sensibles y muy vulnerables. Por ello es que Jorge Chabat propone y prefiere el concepto de "interdependencia imperfecta", que busca medir "el grado de integración de una unidad a las redes mundiales de interdependencia", al concepto de interdependencia asimétrica, que es solamente "útil para medir la capacidad de negociación de una unidad estatal (o no estatal) en una determinada relación de interdependencia". Consultar Jorge Chabat, "La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta", en A. Borja, G. González y B. J. R. Stevenson (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*, cide/Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

y entre ellos mismos que han logrado establecer una relación triangular: en el vértice superior los Estados Unidos y en los dos vértices inferiores México y Brasil. Los Estados Unidos se empeñan en redefinir o refundar su hegemonía en el continente. México y Brasil se esfuerzan en definir y fundar sus subhegemonías en sus respectivas regiones, Mesoamérica (sur-sureste de México y Centroamérica) y Sudamérica (Mercosur + can) respectivamente. En estos esfuerzos, México logra formalizar una "hegemonía subordinada relativamente" y Brasil logra formalizar una "hegemonía autonomizada relativamente" en relación con los Estados Unidos. Esto es así porque México acepta relativamente y Brasil resiste relativamente la redefinición o refundación de la hegemonía de los Estados Unidos. Aún más, mientras México se establece como un subhegemón "nexo" entre América del Norte y América del Centro (y América del Sur y el Caribe); Brasil se establece como un subhegemón "catalizador" en Sudamérica (y en América Latina y el Caribe).<sup>11</sup> Finalmente, las relaciones entre los dos subhegemones, de acuerdo con sus funciones de "nexo" o de "catalizador", se desenvuelven entre la cooperación relativa (que implica el acuerdo relativo) y el conflicto relativo (que implica el desacuerdo relativo).<sup>12</sup>

### **La acción del hegemón y de los subhegemones en el continente americano**

Estamos todavía en la tercera etapa del proceso de integración regional de ALC. Ahora será importante analizar varias situaciones, hechos y procesos relacionados con Estados Unidos, México y Brasil.

Lo primero, es muy importante tener presente el 11-S y sus repercusiones en la política exterior de los Estados Unidos respecto del mundo y al c. Podemos anotar, de modo sintético, que hasta el año 2000 los gobiernos de los Estados Unidos son impulsores de la globalización y de la regionalización neoliberales en el mundo y en al c; todo lo cual guardaba más o menos relación con los principios de multilateralismo y multipolaridad. Esto empieza a modificarse con el gobierno conservador encabezado por George W. Bush y cambia radicalmente después del 11-S de 2001. La política exterior ahora está centrada en el redescubrimiento y reposicionamiento del Estado-superpotencia y la imposición de supremacía en el mundo por medio de la doctrina de la "guerra preventiva", de la guerra contra Afganistán e Irak, del combate contra el terrorismo, de la práctica del unilateralismo y de la unipolaridad y de la puesta como punto primero de la agenda nacional e internacional la cuestión de la seguridad. Sin más, a todo esto se le puede llamar neoimperialismo.

Como consecuencia, los temas de la globalización y la regionalización pasan a segundo y tercer lugar en las agenda internacional. El gobierno de George W. Bush deja de lado el espacio de negociaciones "multilaterales" que se había implementado con las Cumbres de las Américas y concretamente el

---

<sup>11</sup> Alberto Rocha V., "México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: ¿Rol de dos subhegemones?", *op. cit.*

<sup>12</sup> Alberto Rocha V., "El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe ante el Área de Libre Comercio de las Américas", *op. cit.*



espacio de negociaciones para el alca; se empieza a implementar una política unilateral de negociaciones para concretar algunos acuerdos bilaterales, entre ellos el acuerdo con Chile, el acuerdo con Centroamérica (conocido como cafta) y la República de Santo Domingo, y las negociaciones abiertas para un tlc con Colombia, Perú y Ecuador, por separado. Esta es la perspectiva del tlcán "ampliado", es decir una práctica neoimperialista de vinculación directa de países o de subregiones al tlcán, por medio de acuerdos comerciales de naturaleza neoliberal y asimétrica. Por ejemplo, el cafta, visto como un instrumento para la "anexión" de Centroamérica al tlcán, se propone trasladar las fronteras del tlcán hasta Panamá. ¿El Plan Puebla Panamá se ha tornado funcional a la "anexión" de Centroamérica al tlcán? También el ensayo de vinculación de Colombia, Perú y Ecuador tiene ese mismo propósito. El acuerdo firmado con Chile va en la misma dirección. Y todo esto bajo las banderas del "libre comercio".

Ahora bien, es cierto que el unilateralismo desencadenado por el 11-S no explica todos los porqués de la opción por el tlcán "ampliado". El proceso de negociaciones para crear un alca fue encontrando discrepancias, resistencias y rechazos. Las discrepancias formales se dieron en las negociaciones de los Grupos de Trabajo del Comité de Negociaciones Comerciales (cnc); ellas están plasmadas en los tres proyectos en borrador para el alca. Las discrepancias abiertas fueron formuladas por Brasil, luego por Venezuela y también por Cuba (desde afuera del contexto de las negociaciones). Estas discrepancias luego se tornaron en las resistencias del Mercosur liderado por Brasil (con F. H. Cardoso ) y después por todo el Mercosur, con L. I. Lula da Silva en Brasil, N. Kirchner en Argentina y T. Vázquez en Uruguay. También se cuentan las resistencias abiertas de Venezuela con Hugo Chávez y su propuesta de una Alternativa Bolivariana para las Américas (alba). El rechazo vino de los movimientos sociales latinoamericano-caribeños y americanos organizados en el Foro Social Mundial, de la Alianza Social Continental y de las diversas organizaciones sociales regionales y subregionales. Entonces, son las discrepancias, resistencias y rechazos que encuentran las negociaciones para el alca las que también llevan al gobierno de George W. Bush a buscar una suerte de "alca preventivo" o un tlcán ampliado. Pero, en lo sustantivo, se trata de disputarle y restarle a Brasil y el Mercosur sus posibilidades de proyección y extensión hacia América del Sur, Centroamérica y el Caribe. En esta medida se pueden entender las especulaciones sobre la correspondencia que podría darse entre un tlcán "ampliado" y un alca "light" (un alca de bajo perfil).

Lo segundo, el *Estado mexicano* construye su hegemonía regional con Centroamérica por medio del establecimiento de relaciones geopolíticas, geoeconómicas y de cooperación para el desarrollo. De estas tres formas de relaciones, las geopolíticas son las más importantes y priman sobre las otras. Para apoyar este planteamiento citaré los trabajos de dos investigadores. El primero, Alfredo Guerra-Borges: "La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses con Centroamérica no son tanto comerciales como geopolíticos".<sup>13</sup> El segundo, Daniel Villafuerte: "A

---

<sup>13</sup> Alfredo Guerra-Borges, *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* (ant.), cries, Managua, 1996, p. 58.

México interesa Centroamérica porque más allá de las relaciones comerciales hay razones de geopolítica que están por encima de otras prioridades".<sup>14</sup> Bien, es cierto que a México le interesa el desarrollo de Centroamérica, pero se han levantado algunas preguntas al respecto. Si se ensaya una respuesta, esta es que no son tanto las cuestiones económico-comerciales y de desarrollo las que le importan, sino más bien las cuestiones políticas y geopolíticas; es decir, los temas económico-comerciales y del desarrollo interesan porque permiten alcanzar otros objetivos importantes. Estos otros objetivos se relacionan con los intereses geopolíticos de México (el subhegemon) y con los intereses geopolíticos de los Estados Unidos (que trata de resurgir como hegemon), todo lo cual conduce a los intereses geopolíticos de un macrosistema de integración regional como el tlcán.

El campo de las relaciones de México con Centroamérica dispone de un marco institucional muy preciso como El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, y sus cuatro ámbitos de acción muy bien definidos: 1) Ámbito político y geopolítico. 2) Ámbito del desarrollo. 3) Ámbito de la cooperación técnica regional. 4) Ámbito económico, comercial y financiero. Y en cada uno de estos cuatro ámbitos se dispone de herramientas respectivas para su impulso: 1) Las Cumbres de Tuxtla. 2) El Plan Puebla Panamá. 3) La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y la Secretaría General del sica. 4) Los tlc.

Lo tercero, en el texto de relaciones interamericanas y latinoamericano-caribeñas que hemos presentado y analizado, ¿de dónde podría surgir una respuesta alternativa que promoviera la integración de toda la región de alc? El proyecto alternativo vino de Brasil y del Mercosur. Empero, Brasil es un país semi-periférico y una potencia regional; no es un país central, ni una potencia mundial. El Mercosur es un microsistema de integración regional, aunque bastante grande e importante por Brasil y Argentina; no es un macrosistema de integración regional. Entonces, lo importante a resaltar tanto de Brasil como del Mercosur es lo siguiente: por un lado, este país dispone de capacidades para ejercer una hegemonía regional e, incluso, un liderazgo regional; por otro lado, ese microsistema de integración regional cuenta con capacidades para proyectarse hacia la región. Por ello, proponemos que tanto Brasil como el Mercosur están implementando funciones complementarias en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: funciones geopolíticas y geoeconómicas de "catalizador", el primero, y de "centro de gravitación", el segundo.

Como lo hemos anotado líneas arriba, la manifestación inicial de Brasil para impulsar la creación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica data de 1993, pero los primeros pasos concretos solamente se dieron en el año de 1996, con la firma de dos Acuerdos de Complementación Económica Mercosur+Chile y Mercosur+Bolivia. Un tercer paso importante se dio cuando se firmó el Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la can en el año de 1998. Desde allí, el proceso siguió para adelante, sorteando obstáculos y lentamente. Desde 1996 hasta 2000,

---

<sup>14</sup> Daniel Villafuerte Solís, *Integraciones comerciales en la frontera sur. Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica*, unam/pr immse, México, 2001, p. 305.

se establece una primera etapa. En ella, los acuerdos que se firman tienen propósitos comerciales muy claros y alcances suramericanos muy explícitos. Las cosas no se quedaron tal cual. El proceso siguió su curso. En septiembre de 2000 y en julio de 2002 se realizaron la I y la II Reunión de Presidentes de América del Sur. La primera reunión de los presidentes suramericanos fue, en términos políticos, todo un acontecimiento. La primera Cumbre Suramericana, convocada por Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil, sirvió para esbozar un proyecto de integración económico y político para toda el área suramericana. Si bien, en términos políticos, el proyecto no quedó todavía bien definido, en términos económicos estaba claro el propósito: crear un Área de Libre Comercio entre el Mercosur y la can. Además, este alcsa venía acompañado de un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (iirsa) (cuyo objetivo es la integración física del subcontinente). La segunda reunión de presidentes suramericanos, estuvo dedicada al tema de integración e infraestructura para el desarrollo, además del abordamiento de Sudamérica como zona de paz. El proceso sigue avanzando durante 2003 y 2004 y los esfuerzos están puestos en el avance de las negociaciones para concretar el alcsa. Entre 2000 y 2004 toma forma la segunda etapa. El hecho político crucial en esta etapa es la concreción y realización de la Reunión de Presidentes Suramericanos, en un contexto no muy favorable, pues las Cumbres de las Américas habían logrado cooptar el proceso político latinoamericano y caribeño. Desde fines de 2004 hacia adelante, se empieza una tercera etapa. Esta etapa se abre con la realización de la III Reunión de Presidentes de América del Sur, cuyo logro mayor es el acuerdo para emprender la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (csn).

La csn no era un proyecto político escrito hasta 2002 en América Latina y el Caribe. Ahora bien, para que la csn haya podido acordarse y concretarse fue necesario el arribo de Luiz I. Lula da Silva al gobierno de Brasil y de Nestor Kirchner al gobierno de Argentina, esto es, dos gobernantes de izquierda progresista y democrática. Por un lado, con el arribo al gobierno de Luiz I. Lula da Silva, y debido a una política exterior muy original, Brasil logró destacar rápidamente como potencia, hegemón y líder regional; las primeras manifestaciones explícitas de esto se encuentran en la política exterior que se implementó durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso. Por otro lado, Lula da Silva y Kirchner generaron el "consenso de Buenos Aires", que posibilitó el fortalecimiento político y el inicio del proceso de profundización del Mercosur. Así, el rol de Brasil como líder y el sustento de un Mercosur fortalecido políticamente, se encuentran en la base de la creación de la csn. En consecuencia, la csn lleva el sello indeleble de una geopolítica de la integración regional latinoamericana donde Brasil es un "catalizador" y el Mercosur es un "centro de gravitación".

Brasil es un catalizador porque es un país semi-periférico (debido a su posicionamiento estructural en el sistema político internacional), una potencia regional (una económica regional que se caracteriza por su "excepcionalidad" en toda alc, según la tesis de A. Quijano),<sup>15</sup> y, un Estado nacional

---

<sup>15</sup> Lo que vengo de sustentar sobre Brasil, además puede muy bien apoyarse en la tesis de la "excepcionalidad brasileña" que ha propuesto Aníbal Quijano: "Aunque también dentro de la misma tendencia (la sociedad neoliberalizada en

y regional fuerte, debido a su política interna y externa autónoma relativamente. Como potencia regional es capaz de supremacía regional; como subhegemón cuenta con la capacidad de ejercer hegemonía regional: en su entorno inmediato, el Mercosur, mediato, Sudamérica y más allá hacia el Caribe y Centroamérica; como un líder regional puede generar consensos políticos en su entorno inmediato, mediato y más allá, además también cuenta con la capacidad para encabezar el proceso político correspondiente. Desde esta perspectiva, Brasil, como país semi-periférico, es una potencia regional, un subhegemón y un líder regional, lo que significa que Brasil puede ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo en un ámbito regional. La función de liderazgo es la máxima y más benéfica, aunque pueden producirse involuciones hacia la hegemonía y la sola supremacía. En estos momentos históricos, como lo veremos más adelante, Brasil se mantiene firme en su función de liderazgo regional. Ahora bien, Brasil es un catalizador porque debido a sus iniciativas está logrando impulsar y plasmar el proceso de integración del Mercosur y de Sudamérica (convergencia del Mercosur y de la can), además de replantear el proyecto de integración de alc.

El Mercosur se ha transformado desde el año 2000 en un "centro de gravitación" de los procesos de integración de la región por varias razones: Primero, el Mercosur fue relanzado (2000), fortalecido institucionalmente (2002) y profundizado (2003) desde inicios de esta primera década del siglo xxi. Segundo, el Mercosur fue proyectado hacia América del Sur para constituir, juntamente con la Comunidad Andina de Naciones, el Área de Libre Comercio de Sudamérica (Cumbres de Presidentes de Sudamérica de 2000 y 2002) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (Cumbre de Presidentes de Sudamérica de 2004). Tercero, el Mercosur logró atraer paulatinamente a Chile, Bolivia, Perú y Venezuela. Cuarto, el Mercosur se ha vuelto un esquema de integración atractivo para el Sistema de Integración Centroamericano y para la Comunidad del Caribe. Mismo si el sica mira hacia Norteamérica, ahora algunos países dudan; la Caricom que tiene la mirada puesta en el sur, también duda. Quinto, el surgimiento del Mercosur contribuye a revitalizar los órganos regionales de integración

---

América Latina), Brasil constituye en este plano una notable excepción". Según Quijano esto se debe a que "es el único país" que ha mantenido una importante estructura de producción industrial y cuenta con industria pesada, por lo que puede producir e incorporar tecnología avanzada. Por otro lado, la mayoría de empresas industriales son de propiedad de brasileños y la propiedad de los brasileños ocupa una posición interna dominante en el capital financiero. Y esto explicaría la existencia de "una fuerte burguesía brasileña, con intereses locales suficientemente importantes como para que su asociación con sus socios internacionales no corra a la subordinación con la misma rapidez y facilidad que en los otros países y, ostensiblemente, para que su peso en el Estado lleve a éste a negociar con fuerza las condiciones de esa asociación, como en el caso del alca, y que inclusive pueda apoyar a un Lula hasta el límite en que sus intereses sociales mayores no estén en riesgo". Además, el autor añade que esta realidad da cuenta de la "extensión y la fuerza social, institucional y política del movimiento obrero brasileño", de que "las capas medias profesionales y tecnocráticas de ese país no se hayan reducido" y del hecho que "de todas las burguesías latinoamericanas, la brasileña es la única que tiene aparentemente los atributos de una burguesía nacional". Por último, el Estado brasileño "también tiene en apariencia los atributos de un Estado nacional". "El Laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm 1, Caracas-Venezuela, enero-abril de 2004.

como el Grupo de Río, la aladi, el sela y el Parlatino. Sexto, el empuje del Mercosur nos recuerda la importancia del proyecto de Comunidad Latinoamericana de Naciones. Séptimo, el Mercosur se ha constituido en un "polo regional contra-hegemónico" en el contexto del proceso negociador para el Área de Libre Comercio de las Américas. El despliegue de esta contra-hegemonía (Mercosur-Brasil) se hace ante el intento de ejercicio de supremacía y de redefinición de hegemonía del "polo continental" tlcán-Estados Unidos; esta es una situación clara de conflictividad entre una estrategia integradora regional "neobolivariana" y "neolatinoamericana" y una estrategia integradora continental "neomonroeista" y "neopanamericana". Y, octavo, no olvidamos que el Mercosur también representa una pauta para un modelo de integración regional multidimensional, muy distante y diferente del modelo de integración regional comercial y neoliberal que simboliza el tlcán.

Cerramos esta parte anotando que la cuestión geopolítica mayor que trae consigo la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el proyecto de construcción de un mesosistema de integración regional y el reposicionamiento geopolítico de América del Sur en el conjunto de alc, de las Américas y en el mundo virtual emergente. Un mesosistema es algo mayor que un microsistema y algo menor que un macrosistema de integración regional. Un mesosistema está en un posicionamiento geopolítico intermedio, no es ni muy débil ni muy fuerte, pero cuenta con fortalezas propias para convertirse en un importante interlocutor político (la Cumbre de Presidentes de América del Sur, como foro político) y para continuar su desenvolvimiento, sin descontar sus debilidades que lo pueden detener.

## Conclusiones y propuestas

Es muy claro que los roles geopolíticos de los dos subhegemones latinoamericanos son muy diferentes y opuestos: mientras Brasil se posiciona en un eje geopolítico sur-sur, México lo hace en un eje geopolítico sur-norte. Para Brasil su eje geopolítico sur-sur significa impulsar el Mercosur, promover Sudamérica, liderar América Latina y el Caribe y el G-20. Para México su eje geopolítico sur-norte implica impulsar el TLCAN, atraer a Centroamérica por medio del proyecto de Mesoamérica y mediar las relaciones de América Latina y el Caribe con el TLCAN para conformar el ALCA. Esto es, estamos en una situación de mucho riesgo para toda ALC, pues el peligro de su división nunca ha estado tan cerca: Sudamérica y Mesoamérica separadas, y el Caribe sin saber para dónde ir.

Los Estados Unidos, después del fracaso para concretar el alca en la IV Cumbre de las Américas que se realizó en el Mar del Plata, Argentina, a fines del año pasado, se encuentran decididos a concretar una suerte de "alca preventivo", que no es más que una suerte de "eje neopanamericano" en todo el continente americano, veamos: tlcán-Centro América-Colombia-Ecuador-Perú-Chile.

Anotamos también que lo sucedido en la IV Cumbre de las Américas es una demostración extraordinaria de los juegos geopolíticos y geoeconómicos que tienen lugar en el Sistema Interamericano y sobre todo en el triángulo asimétrico de la hegemonía y de las subhegemonías (Estados Unidos, México y Brasil) del continente americano.

Finalmente, algunas propuestas: 1) Evitar la concreción del alca y más bien emprender la ruta para un Acuerdo de Cooperación de las Américas (aca). América Latina y el Caribe no cuenta con obligación alguna para firmar un acuerdo de libre comercio puramente competitivo puesto que favorece al país más grande. alc lo que necesita es un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos y Canadá para emprender e impulsar su desarrollo económico y social. 2) México como país miembro del tlcán podría modificar su rol geopolítico de "nexo" entre América del Norte y alc, de tal manera que apoye el proceso de integración regional de alc y recupere su liderazgo político en la región. 3) Brasil como país miembro del Mercosur, con su rol geopolítico de "catalizador", muy bien podría seguir impulsando el proceso de integración regional de la región e incluso incrementar su liderazgo político en la región. 4) México y Brasil deberían volver a entenderse para encontrar el camino de la cooperación bilateral y los caminos de la cooperación multilateral regional. La dupla México-Brasil podría ser sumamente beneficiosa para que alc pueda continuar exitosamente su proceso de integración regional.



## **El Acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas: ¿una integración subordinada a los intereses estadounidenses?**

*Germán Sánchez Daza\**

El tema de la integración económica entre los diversos países se ha convertido en uno de los de mayor actualidad y debate en América, pues si bien desde hace varias décadas existían propuestas para que los países de Latinoamérica conformaran una o más áreas económicas,<sup>1</sup> sus resultados fueron magros, a pesar de largas trayectorias para su maduración. Hoy, a partir de las tendencias marcadas por la globalización, el establecimiento de regiones que integren a economías de dos o más naciones se ha convertido en un ejercicio de negociación cada vez más frecuente e intenso.

En este sentido es pertinente recordar que la integración adopta distintas formas —que pueden ir desde el establecimiento de una zona de libre comercio en sentido estricto hasta la fusión total de economías nacionales—,<sup>2</sup> que dependen de los objetivos que se planteen y que no es sino la manera en que se está reorganizando el espacio económico mundial para lograr la mejor rentabilidad del capital.

Al respecto se ha señalado que si bien existe una tendencia hacia la globalización, en el sentido de ruptura de fronteras económicas, ésta avanza a través de la constitución de megabloques, que constituyen a su vez grandes zonas económicas definidas no sólo por el establecimiento de acuerdos de integración sino también por la organización a partir de un polo hegemónico, que en nuestro caso es el de los Estados Unidos (CEPAL, 2002). Así, el acelerado crecimiento de los flujos internacionales comercial y de capitales han sido los ejes sobre los cuales se ha ilustrado el proceso de globalización, sin embargo éste tiene como sustento cuando menos los siguientes pilares:

---

\* Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP, sdaza@siu.buap.mx. Este artículo ha sido elaborado en el marco de la investigación financiada por CLACSO-ASDI.

<sup>1</sup> Al respecto se hace referencia a la propuesta bolivariana del siglo XIX, sin embargo en términos contemporáneos se pueden citar los esfuerzos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) y de la constitución del Mercado Común Centroamericano, con antecedentes desde la década de los cincuenta del siglo pasado (Tamames, 1970).

<sup>2</sup> La literatura especializada habla de cinco niveles de integración: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total; los cuales no implican fases sucesivas, sino que se trata de sugerir grados e intensidades de relaciones económicas y que son establecidos por las partes que buscan definir un espacio económico más amplio que el nacional.

- Base tecnológica: revolución científico tecnológica, la microelectrónica (tecnologías de la información y la comunicación) como elemento central.
- Gestión y organización: modificación del criterio de eficiencia, surgen otras formas de organización del trabajo (flexibilidad, movilidad, participación).
- Integración productiva global: manufactura globalmente integrada (segmentación, subcontratación —maquila y *outsourcing*—; con encadenamientos globales, regionales y/o sectoriales).
- Gestión estatal: retracción, definición de espacios regulatorios, surgimiento de nuevas formas supranacionales de gestión económica y social; estado neoliberal.
- Social y cultural: globalización cultural, nuevas preocupaciones sociales (ambientales, género, raciales, etc.); destrucción y reconstrucción de identidades.

De manera sintetizada, podemos señalar que todos estos procesos han permitido que se reconstituyan las bases de reproducción del capitalismo mundial.

Es en este contexto que debemos de analizar la propuesta de los Estados Unidos de reorganizar su hegemonía política y económica en el continente, esto a través de la denominada Iniciativa de las Américas, lanzada por G. Busch en 1990 y que será reformulada por la administración de Bill Clinton.

### **Propuesta inicial y principios básicos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**

En el marco de la reconstitución de la OEA —que buscaba volverla funcional a los nuevos requerimientos de la hegemonía estadounidense—, en la primera reunión de jefes de estado, que se denominarán "Cumbres de las Américas", se apoyo la iniciativa de los Estados Unidos de crear el ALCA, de tal manera que en la Declaración de Principios de dicha Cumbre se señala que: "El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. Por consiguiente, decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del "Área de Libre Comercio de las Américas" en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión" (OEA, 1994).

Es ilustrativo el subtítulo de dicha Declaración: "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas", se trataba de una identificación política y económica de los jefes de estado, que reafirmaban su creencia y militancia en los principios y programas neoliberales. Treinta y cuatro presidentes avalaron este proceso, que de entrada eliminó la participación de Cuba.

Si bien a partir de la década de los setenta en los distintos países de América Latina se habían venido aplicando las políticas neoliberales que serán resumidas en el Consenso de Washington, ahora se trataba de concretar su fe en las fuerzas del mercado y la democracia —entendida esta en su versión más restringido: la del individuo que ejerce su libertad de seleccionar entre las diversas ofertas políticas organizada a través del sistema de partidos— en el ámbito de las relaciones comer-



ciales entre países, sin obstáculos, el mercado haría su trabajo de eliminación de sectores productivos ineficientes y consolidar la especialización, elevando la eficiencia y el crecimiento económico y, de manera automática, se podría lograr el desarrollo de los países participantes.

En la Primer Cumbre de las Américas se planteó que a más tardar para el 2005 estarían concluidas las negociaciones, cuestión que no se logrará; haciendo una revisión a la evolución del ALCA se pueden definir los periodos siguientes:

1. 1994-1998, se inician las negociaciones, se establecen sus principios y estructura, el avance es lento.
2. 1998-2001, se desarrolla la negociación en secreto, elaborando el borrador del acuerdo del ALCA a partir de 9 grupos de trabajo y 4 instancias complementarias; tras la cumbre de Québec (OEA, 2001) se hace público el primer borrador y se conoce lo que se está negociando.
3. 2001-2003; en esta fase continúan las negociaciones, al mismo tiempo que se "abren" los diálogos con la sociedad civil, se elaboran y se dan a conocer el segundo (noviembre 2002) y el tercer borrador (noviembre 2003), en la reunión ministerial de Puebla (febrero 2004) se hace manifiesto el estancamiento de las negociaciones.
4. 2003 a la fecha, pese a la realización de dos Cumbres (Monterrey 2004 y Mar de la Plata 2005, ver las resoluciones en la página <http://www.summit-americas.org/summit-spanish.htm>), a varias reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales y de diversos encuentros de presidentes, no se logra mayor avance; en la reunión ministerial de Miami se formaliza la propuesta de un "ALCA de dos velocidades", uno general con acuerdos básicos y otro, con aquellas partes interesadas, con "obligaciones adicionales".

Esta evolución debemos vincularla con los cambios económicos y políticos ocurridos en el ámbito internacional y nacional (de los distintos países de América), que incluyen tanto la vigencia como los cuestionamientos a los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, el creciente descontento con los resultados de la globalización y las políticas neoliberales fomentadas por los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), los cambios en las fuerzas políticas de los países y en las representaciones gubernamentales (las más ilustrativas son las del Cono Sur: Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile), entre otros, por supuesto que de por medio está el desempeño económico y los resultados sociales de la integración productiva y comercial de los países de la región, que a finales de la década de los noventa habían pasado por severas crisis que habían aumentado la pobreza y agudizado la polarización económica y social.

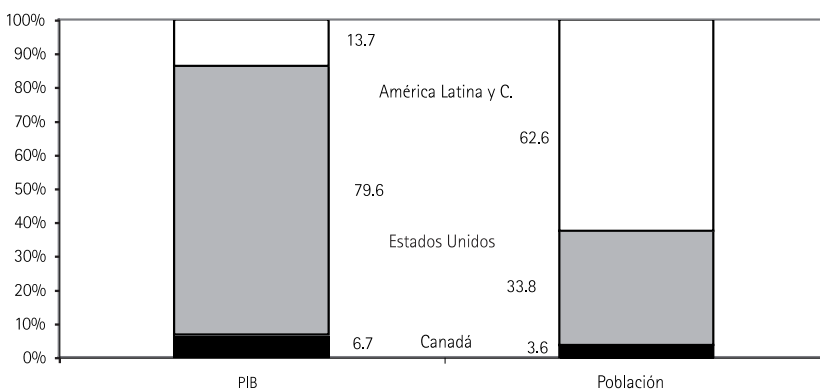
Ahora bien, las negociaciones habían establecido nueve grupos de negociación: Acceso a mercados, Antidumping y derechos compensatorios, Compras del Sector Público, Solución de Controversias Política de Competencia, Subsidios, Agricultura, Servicios, Inversión, Derechos de Propiedad Intelectual; en estos se puede observar claramente que se buscaba ir más allá de un simple acuerdo comercial

y se incluían temas que estaban en la línea de los acuerdos de la OMC. Se adoptaron como principios de negociación:

*a)* las decisiones se adoptarán por consenso; *b)* las negociaciones estarán regidas por el principio de transparencia; *c)* el ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC y se elaborará sobre la base de estas disciplinas cuando ello sea posible y pertinente; *d)* el ALCA constituirá un compromiso único; *e)* el ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales; *f)* se prestará particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas; *g)* las diferencias en el nivel de desarrollo deberían tomarse en cuenta. Detengámonos a discutir lo expuesto hasta aquí.

En primer lugar destaquemos la enorme diferencia que existe entre los distintos participantes. En la gráfica 1 se muestran los datos de la producción y la población de los dos países desarrollados y del conjunto de países latinoamericanos y caribeños, caracterizados como subdesarrollados, la magnitud de la economía estadounidense es aplastante, el valor de su producción equivale a multiplicar por cuatro la generada por Canadá más el conjunto de países de América Latina y el Caribe. Por el contrario, en términos de población, éstos últimos casi duplican la que tiene los Estados Unidos. Estas disparidades se expresan a su vez en auténticos abismos en diversos aspectos, en particular, la capacidad productiva (un indicador de ellos es la producción *per capita*), educación, desarrollo, pobreza, etc.), al respecto se pueden ver los indicadores del cuadro 1, que nos ilustran lo que en términos económicos se denomina como "asimetría" entre los participantes, un mayor detalle se ilustra en el anexo 1.

Gráfica 1  
**Participación en la producción y población de América, 2004**



Cuadro 1

**ALCA: Indicadores de la asimetría de los participantes**

	Índice de desarrollo humano	Tasa de alfabetización	PIB <i>per capita</i> (dólares)
Canadá	0.949	99.0	27 079
Estados Unidos	0.944	99.0	37 648
ALyC	0.797	89.6	3 275

Datos correspondientes a 2003, PNUD, 2005

Las denominadas asimetrías no se reducen sólo al tamaño de las economías, sino fundamentalmente a "niveles" de desarrollo alcanzados; desde nuestro punto de vista se trata del tipo de desarrollo logrado a partir de su condición de economías subordinadas y dependientes del capital multinacional y, en particular, de la hegemonía estadounidense. Como puede observarse se trata de una negociación entre países formalmente iguales, pero sustancialmente desiguales, cuestión que condiciona los ritmos, contenidos y perspectivas del acuerdo.

Frente a la anterior evidencia, se antepone las propuestas que aparecen en los borradores del ALCA para atender esas "asimetrías", que en la mayoría de los casos se reducen a:

- Definir plazos diferidos para la vigencia de cláusulas o la adopción de determinadas medidas.
- la declaración de "asistencia o cooperación técnica"; en los cuales nunca se concreta las formas específicas.

De esta manera no es extraño que en el capítulo V, denominado "Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías" sólo aparezca un artículo con referencias generales y remitiendo a los contenidos de los otros capítulos y temas de negociación. Un ejemplo de la "atención especial" lo podemos ilustrar con el capítulo XVII Inversión, cuyo objetivo es garantizar la total libertad del capital para moverse al interior del ALCA, al establecer la prohibición de establecer cualquier tipo de condiciones de desempeño (por ejemplo, niveles de integración local o de empleo) señala que "Las economías más pequeñas podrán ejercer el derecho de imponer ciertos requisitos de desempeño relacionados con el desarrollo, siempre que sean compatibles con la OMC." (ALCA, 2003: cap. XVII, p. 10.8), en la OMC el tema es tratado igualmente en términos de plazos diferenciados en "beneficio" de una mejor adaptación de los países menos adelantados.

En el capítulo de Servicios se habla de fortalecer la capacidad nacional, su eficacia y competitividad de este tipo de economías "...proporcionando acceso a la tecnología en condiciones comerciales" (ALCA, 2003: cap. XVI, p. 21.4), es decir que el trato especial consiste en promover la venta de la tecnología que producen los países desarrollados.

En este sentido, diversos autores han señalado que las diferencias sobre el nivel de desarrollo deberían de abordarse a través del establecimiento de mecanismos que promuevan la convergencia en términos de productividad, la formulación políticas de desarrollo regional específicas, mediante la creación de fondos regionales de cohesión regional, acentuando los aspectos de infraestructura física, humana e institucional de los países y la infraestructura entre éstos (al respecto véase Bustillo y Ocampo 2003).

Un segundo elemento que queremos discutir es el famoso principio de transparencia y las formas de negociación. Este principio está referido a la "transparencia en las acciones de las Partes y de los órganos establecidos en este Acuerdo" (ALCA, 2003: cap. II, p. 2.1.b) y se concreta en la obligación de hacer públicos todo tipo de leyes o reglamentos que afecten lo establecido en el ALCA.

Este principio de transparencia se ve complementado con los de adopción de decisiones por consenso, el reconocimiento de la igualdad soberana de las partes y la buena fe. En su conjunto se trata de garantizar que las partes logren información pertinente y de manera oportuna. Es necesario subrayar que al hablar de "partes" se está refiriendo a los gobiernos de cada país, en tanto que la relación de éstos con los pueblos que se dicen representar se ha caracterizado por su nula información, en la mayoría de los casos nunca se ha detallado la posición de cada uno de los gobiernos y los objetivos específicos en los distintos temas que se negocian; esta limitación también la enfrentan los órganos legislativos, que, en varios países, son los que aprobarán en última instancia su integración al ALCA.

Como señalamos anteriormente, es hasta el año 2001, cuando se da a conocer el Primer Borrador del ALCA, y se inicia la promoción del "Diálogo con la sociedad civil", abriendo consultas públicas. Esta apertura fue resultado de los movimientos de protesta contra la OMC y el propio ALCA, desarrollados unos años antes y que se han hecho patentes en cada reunión de la OMC y de otros organismos de gestión de la economía mundial (Banco Mundial, FMI, Foro Económico Mundial), es decir que se trata de una tímida respuesta al creciente descontento de la población. Y decimos tímida porque los alcances del famoso Diálogo son bastante limitados, pues la recepción de propuestas, la promoción y financiamiento de algunos foros de discusión no han garantizado que se informe sobre las posiciones de los países ni que los negociadores escuchen y mucho menos que discutan, adopten y/o den respuesta a las propuestas alternativas.

Así tenemos que en el Tercer Borrador se tienen más de cinco mil corchetes, que encierran textos en los cuales no hay consenso, existiendo en ocasiones tres o cuatro versiones distintas, sin embargo no se especifica que parte (país) sostiene tal o cual posición. Finalmente, se había determinado que el ALCA sería un compromiso único, que implica que al lograr la conclusión de las negociaciones, cada parte deberá de resolver firmarlo o no en su conjunto, como un todo único; esto debilita la intervención de cualquier instancia nacional que tenga que autorizar o avalar la integración, pues se enfrentan a negociaciones consumadas. En síntesis, se trata de un proceso de negociación que es profundamente antidemocrático.

## El extremismo americano: ir más allá de la OMC y del TLCAN

Los diversos análisis realizados sobre el ALCA, a partir de la lectura de los tres borradores, muestran que uno de los objetivos era el de lograr acuerdos que superaran lo negociado tanto en el TLCAN como en la OMC; es decir, lograr una mayor liberalización, ampliando los términos y materia —temas, sectores y contenidos— de negociación, es por esto que se ha hablado de que el ALCA es una OMC y TLCAN plus. Tratemos de ilustrar esto a partir del contenido del Tercer Borrador,<sup>3</sup> para ello, en el cuadro 2, hemos reorganizado sus capítulos en tres grandes apartados.

Cuadro 2

### Contenido capitular del Tercer Borrador del ALCA

<b>Cap. Institucionales y/o generales</b>	XI Procedimientos aduaneros relacionados con el régimen de origen
I Asuntos institucionales	XII Procedimientos asuntos aduaneros
II Disposiciones generales	XIII Normas y barreras técnicas al comercio
III Definiciones	XIV Medidas de salvaguardia
IV Transparencia	XV Subvenciones, antidumping y derechos compensatorios
V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías	XVIII Compras /contrataciones/ adquisiciones del sector público
XIX Política de competencia	
XXI Marco institucional	<b>Cap. Sectoriales o temáticos</b>
XXII Excepciones generales	VI Disposiciones medioambientales
XXIII Solución de controversias	VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales
XXIV Disposiciones finales	IX Agricultura
<b>Cap. Relativos al acceso a mercados y limitaciones a éste</b>	XVI Servicios
VIII Aranceles y medidas no arancelarias	XVII Inversión
X Régimen de origen	XX Derechos de propiedad intelectual

Con respecto al primer cuerpo de capítulos sólo nos referiremos al tema de la administración y regulación del Acuerdo, pues ya hemos comentado un par de ellos —el tratamiento de las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño, y el de la transparencia. Primero, a partir de la negociación se habla de la conformación de varios comités o instancias que regulen el Acuerdo, que incluyen órganos ejecutivos, comités especializados, grupos de trabajo, etc.; se trata por un lado de la generación de una estructura que en diversos casos supera las posibilidades reales de los países de menor tamaño para tener algún representante especializado, lo cual puede traducirse en la exclusión de discusiones y decisiones sustanciales; además, esta estructura implica la construcción de espacios de decisión

<sup>3</sup> Un amplio análisis del Tercer Borrador se puede consultar en Estay y Sánchez 2005.

supranacionales, que se sobreponen y subordinan las instancias regulatorias de los países: “[Las Partes deberán asegurar la conformidad de sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos con las obligaciones de este Acuerdo. Los derechos y obligaciones de este Acuerdo son comunes a todas las Partes], sean Estados federales o unitarios, incluyendo a los distintos niveles y ramas de gobierno], salvo en los casos en que este Acuerdo disponga otra cosa.]” (ALCA, 2003: cap. II, p. 4.2).

Como puede observarse, se trata de una regulación que se incluye la subordinación de TODOS los niveles de gobierno de cada uno de los países, lo cual contrasta con la nula participación no sólo de la sociedad civil, sino también de las representaciones gubernamentales estatales y municipales.

### **Acceso a mercados y limitaciones a éste**

Este conjunto de capítulos trata sobre las medidas que garantizan el libre flujo de mercancías al interior del ALCA, para lo cual se busca eliminar o disminuir al máximo aquellas prácticas y/o regulaciones que lo limitan —impuestos a la importación y/o exportación, existencia de cuotas para estos intercambios, procedimientos o normas administrativas y técnicas, etcétera.

Uno de los fundamentos sobre los cuales se basan las negociaciones del ALCA es el de “trato nacional”, que en una primera acepción significa que cada una de las partes deberá de dar un trato a cualquier mercancía de cualquiera de las otras partes similar al que da a las de su propio país, cuestión que aparece ya pactado en los acuerdos de la OMC y del TLCAN, sin embargo, en este caso se va más allá pues se habla además de que: “Las disposiciones del artículo 4.1. sobre trato nacional significarán, respecto a una provincia, [o] estado, [departamento], [o cualquier otro tipo de división política] que tengan las Partes, un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicha provincia, [o] estado, [departamento] [o cualquier otro tipo de división política] conceda a cualquier mercancía similar, directamente competitiva o sustituible, según sea el caso, de la Parte a la cual pertenece)” (cap. VIII, p. 4.3).

Existen cuando menos dos posibles consecuencias de este principio, en primer lugar la sustitución de una buena parte de mercancías producidas localmente por importaciones con menor precio y/o mayor calidad, afectando así a los productores locales —llevándolos a la quiebra si es que no logran elevar su competitividad—; y, en segundo término, una limitación para efectuar políticas de fomento y apoyo a empresas locales. También puede suceder que se incurra en la transferencia de recursos hacia empresas transnacionales, pues estas tendrán derecho a acceder a los incentivos que otorgue cualquier gobierno para elevar la competitividad de las empresas, tal es el caso de los apoyos a la investigación y desarrollo que se han otorgado en Brasil y México, en los cuales empresas multinacionales han accedido a varios millones de dólares de subsidio.

Para el caso de las compras, contrataciones y adquisiciones del sector público, además del principio anterior, se añaden los de no discriminación, integridad, transparencia, que implican el trato igual para los posibles proveedores independientemente de su nacionalidad siempre y cuando sea de

las partes firmantes del Acuerdo. El capítulo respectivo incluye un conjunto de normas para las licitaciones públicas y la vigilancia de su cumplimiento.

Al aplicar estos principios, la capacidad de utilizar la demanda del sector público para incentivar y fomentar a los productores nacionales y locales, se ve prácticamente eliminada, pues cualquier medida deberá de ser general para los proveedores que tengan residencia en los países firmantes del ALCA.

### **Negociaciones sobre sectores y temas específicos**

En relación de los capítulos que hemos agrupado como sectoriales o temáticos, debemos destacar un aspecto que se observa claramente en los relativos a disposiciones ambientales y laborales (caps. VI y VII), en ambos casos la redacción tiene prácticamente un par de corchetes y se incorporaron al Tercer Borrador sin existir referencias previas; incluso aparece un primer párrafo que señala que no se tenía contemplada su negociación. Estos elementos y el contenido de los mismos nos sugieren la hipótesis de que se trata de una propuesta de los Estados Unidos, introducida de manera precipitada y sin mayor consulta con el resto de las partes.

Si esto es verdadero, es paradójico que las cuestiones ambientales se introduzcan por un país que se ha negado a firmar los acuerdos internacionales respectivos, por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, la revisión del contenido nos muestra que se trata sólo de garantizar el respeto a las legislaciones nacionales —que en este rubro son bastante débiles—, contrastando con el espíritu de los otros capitulados en el que se intenta sobrepasarlas; asimismo se establece que los aspectos ambientales o laborales o el incumplimiento de esas leyes sean utilizadas para atraer inversión o desviar el comercio.

Se puede plantear que este tipo de propuestas responden tanto a los intereses específicos de las empresas estadounidenses —lograr el mínimo de regulación para no elevar costos y/o trasladar procesos ambiental y laboralmente riesgosos hacia los países latinoamericanos— como a las presiones que han realizado organizaciones no gubernamentales sobre su gobierno —en el caso laboral, los sindicatos han pugnado por que se respeten los derechos pactados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, como una de las medidas para retener los empleos.

En relación al capítulo de Inversiones, se puede afirmar que el objetivo central es garantizar no sólo la movilidad del capital —textualmente “la libre transferencia de las inversiones y sus rentas” (párrafo 12.1)—, sino también su máxima seguridad; destacan tres aspectos: *a)* se aplican los principios de trato nacional y de nación más favorecida, *b)* se prohíbe el establecimiento de requisitos de desempeño —por ejemplo, exigir que cubran determinado porcentaje de exportación o que sus productos tengan un mínimo de contenido nacional— (artículo 10), *c)* se limita y se intenta regular la expropiación mediante las definición de las causas que la pueden justificar, además de que se introducen un conjunto de garantías para la indemnización justa y no discriminatoria (artículos 13 y 14).

Así, encontramos que la libre movilidad del capital cuestiona la soberanía de los estados nacionales, y al mismo tiempo que se apropia de otros espacios económicos, subordinándolos a su lógica de rentabilidad, tal es el caso de los denominados derechos de propiedad intelectual.

Efectivamente, en el capítulo XX se pueden identificar las intenciones de ampliar y fortalecer la protección sobre la propiedad intelectual, de tal manera que se incluyen no sólo la materia relativa a propiedad industrial —patentes y marcas— y a derechos de autor, sino que se incluye el tema de patentamiento de microorganismos, la obtención de variedades de vegetales, los recursos genéticos y aspectos relacionados con el conocimiento tradicional y el folklore. En este caso, se trata de ir más allá del Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y que ha generado bastante polémica, en particular sobre su vínculo con la salud y la apropiación del conocimiento tradicional por parte de las empresas multinacionales.

Nuevamente se plantea que los participantes se obliguen bien a aceptar regulaciones supranacionales, por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, o a que generen regulaciones *sui generis* que introduzcan derechos de propiedad privada sobre conocimientos tradicionales, que por definición son de naturaleza colectiva o comunal, o sobre recursos genéticos, lo cual es el primer paso para lograr la apropiación por parte del capital y de las transnacionales de la biotecnología y la farmacéutica.

Por el lado del sector agrícola, si bien en el Tercer Borrador se proponen diversos artículos que buscan la liberalización comercial, se puede encontrar que en la medida que es uno de los aspectos que ha generado mayor conflicto en el marco de la OMC, dada la alta protección y subsidios que sostienen los países desarrollados, incluido los Estados Unidos; en este sentido se propone sujetar el capítulo IX a las negociaciones que se realicen en esa Organización. Precisamente este es uno de los temas más sensibles para varios países latinoamericanos y que es causa directa para el estancamiento del ALCA.

Finalmente, en el capítulo de servicios, además de los principios generales que se han enunciado sobre trato nacional, búsqueda de liberalización y ruptura de trabas al comercio, en el Tercer Borrador se incluyeron textos relativos a los servicios profesionales, de telecomunicaciones y financieros sin ninguna negociación previa y que buscan ampliar lo pacto en la OMC, e incluso intentan imponer aspectos técnicos y organizativos similares a los que rigen en los Estados Unidos, tal es el caso de las telecomunicaciones (cap. XVI).

## **El ALCA frente a la experiencia de la apertura**

Desde nuestro punto de vista una valoración de los posibles impactos del ALCA debe incluir una revisión de las características de la integración de América Latina y el Caribe al patrón de reproducción mundial actual; pues se ha dado un proceso de apertura y una creciente atracción de inversión, pero paralelamente se ha realizado una transferencia de excedente de gran magnitud, así como la apro-



piación de una buena parte de los activos de los países (vía privatización), incluidos no sólo recursos naturales y empresas sino también capacidades de generación y transmisión de conocimientos.

La creciente especialización de las economías latinoamericanas ha generado un patrón comercial dual: los países de Sudamérica comercian entre sí productos manufacturados en tanto que exportan fundamentalmente productos básicos e importan bienes de capital, los países centroamericanos y México concentran casi totalmente su comercio con los Estados Unidos, exportándole productos básicos y manufacturas de la industria maquiladora (Benavente, 2001: 9).

En este patrón se identifica claramente que los productos que se comercian no son de los más dinámicos ni de los que poseen mayor contenido tecnológico; México se presenta como caso especial, sin embargo se trata fundamentalmente de industria maquiladora. Asimismo, el comercio manufacturero de la región tiene un componente creciente de intercambio intraindustrial, que incluye en particular a los sectores automotriz y electrónico. Es decir que se trata del flujo comercial derivado de las actividades de las grandes empresas multinacionales y sus redes de subcontratación.

Ahora bien, desde el punto de vista productivo, la mayor participación de las manufacturas en el comercio exterior de la región se expresa de manera opuesta, pues se puede encontrar que su aportación al PIB ha disminuido, en 1990 representaba 20.2% y para 2003 había caído a 18.0%. Esta aparente contradicción se explica nuevamente por las formas de producción globalizada y el mayor peso que adquiere el sector servicios. Según Dussel y Katz (2003 y Katz, 2000), se han impuesto dos grandes modelos dominantes:

- Uno centrado en las ramas productivas de procesamiento de recursos naturales, de "commodities industriales", que son industrias intensivas en el uso de recursos naturales, con alta automatización, tecnológicamente maduras; es el que han seguido Chile, Argentina y Brasil.
- El otro, con una mayor participación de ramas industriales como la electrónica y computadoras, el vestido, pero fundamentalmente bajo el régimen de ensamblado y subcontratación; con una fuerte concentración con el mercado estadounidense. Es el seguido por México y algunos países centroamericanos (estos básicamente con la industria del vestido).

Un elemento más que debemos incorporar es el debate existente en torno a las capacidades tecnológicas generadas durante el periodo de sustitución de importaciones y que han sido modificadas a partir del nuevo modelo. En este sentido se señala que el desempeño productivo de la región no es el más óptimo y, por el contrario, pone en entredicho su eficiencia para satisfacer las necesidades sociales de la región, más aún, se puede observar que en el largo plazo está cuestionada su sustentabilidad.

Diversos diagnósticos ponen el acento en la baja competitividad de los países de ALC, lo cual lleva a proponer nuevas políticas de reestructuración y ajuste, en particular en lo relativo a los sistemas de educación, ciencia y tecnología, a fin de elevar la innovación y la productividad, con lo cual se podrá entrar a un proceso de convergencia y alcanzar un óptimo crecimiento. Sin embargo, desde

nuestro punto de vista es pertinente discutir tales políticas con base en las características actuales del patrón de reproducción, donde se muestran sus limitaciones y problemas centrales.

El proceso de reestructuración llevado a cabo en ALC ha traído como consecuencia un conjunto de cambios en la manufactura, entre los cuales debemos de subrayar la destrucción de capacidades tecnológicas y la generación de otras, propias del nuevo patrón de reproducción, sin embargo, ésta sustitución ha sido lenta y sujeta a las estrategias de las grandes empresas multinacionales, en primer lugar, y locales, en segundo. La elevación de la productividad y la modernización llevadas a cabo han permitido periodos de crecimiento, pero aun queda trabajo por hacer. Por un lado, en la actualidad se plantea la profundización de la flexibilidad de la mano de obra, por la otra se presiona para la modificación de los sistemas de ciencia y tecnología, a fin de hacerlos eficientes y productivos, según las necesidades del nuevo patrón. La posibilidad de elevar la competitividad de la región a través de la innovación pone en la discusión los viejos temas de las capacidades tecnológicas, la manera en que se genera, transmite y apropia el conocimiento tecnológico, sin embargo esto no está en las negociaciones del ALCA.

De acuerdo a las tendencias reseñadas, pareciera que la integración al nuevo patrón de reproducción, al poner el acento al mercado y capital externo, profundiza tanto el desempleo como el crecimiento de la precariedad laboral, de tal forma que se fortalece su carácter polarizador. La generación de un ALCA bajo las condiciones en que se está proponiendo, vendrán a reforzar este carácter, beneficiando fundamentalmente al capital multinacional y pequeños sectores capitalistas vinculados a éste.

## **ALCA: estancamiento y avance de la estrategia estadounidense.**

### **Consideraciones finales**

Hemos señalado que a partir de finales del año 2003 se manifestaron más abiertamente las diferencias entre los países, uno de los temas centrales en el diferendo fue el de los subsidios agrícolas. Asimismo los países del Mercosur, junto a Venezuela, y en menor medida Bolivia, han demandado un ALCA que se acote a lo que es propiamente un área de libre comercio, es decir que las negociaciones se limiten a acceso a mercados, y que en los temas de inversiones y protección a los derechos de propiedad intelectual se asuman sólo los compromisos adquiridos en la OMC. En la reunión ministerial de Miami se expresaron estas diferencias y se constituyeron algunos "bloques", por un lado los Estados Unidos y trece<sup>4</sup> países más y por otro los del Mercosur y Venezuela.

Recordemos que una primera respuesta para tratar de enfrentar el estancamiento de las negociaciones fue la de diseñar un ALCA de dos velocidades, sin embargo esta iniciativa no ha logrado hasta el momento salvar al ALCA y Estados Unidos ha avanzado a través del impulso de acuerdos bilaterales y/o multilaterales que le han permitido imponer sus intereses; entre estos acuerdos están

---

<sup>4</sup> Canadá, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

CAFTA RD (por sus siglas en inglés) y que involucra a los países centroamericanos más la República Dominicana, y el de los Estados Unidos y Colombia. Asimismo, la estrategia estadounidense incluye una revaloración del acuerdo con Canadá y México, a través de la denominada Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte.

López-Calva, Lustig y Reyes (2005) concluyen que "En la evaluación de los ocho países que ya firmaron TLC con los Estados Unidos y de los otros tres que están finalizando sus negociaciones, los costos de la pérdida de los espacios para hacer política, en los compromisos de protección a las inversiones y a los inversionistas, de una protección más fuerte a los derechos de propiedad intelectual, son inferiores a las ganancias, en términos del acceso al mercado, de la expectativa de más inversiones, y de mejorar su inserción internacional buscando integrar las estrategias de las empresas multinacionales a las prioridades nacionales."

Paralelo a este avance, existen acercamientos y alejamientos entre los diversos países sudamericanos, que incluyen la conformación de la Comunidad Sudamericana y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), las contradicciones y distancias en el Mercosur y en la Comunidad Andina.

En fin, que el panorama de la integración se presenta bastante complejo y se está moviendo con bastante celeridad, lo cual puede verse con optimismo desde el punto de vista de generar una alternativa a la estrategia del capital multinacional estadounidense, que de cualquier manera está avanzando.

En este sentido y para concluir, es claro que la integración económica en estos momentos es algo ineludible, pero al mismo tiempo es necesario subrayar que no hay un solo camino para ello y que se requiere la generación de una alternativa que se construya en función de los intereses de los pueblos de cada país, poniendo como eje la cooperación y colaboración para eliminar la pobreza, terminar con la polarización económica y social. En esta perspectiva podemos puntualizar:

1. Evaluación de la integración latinoamericana a partir de los efectos del patrón sobre las capacidades productivas, la distribución del ingreso y el empleo.
2. Frente a un ALCA revalorar otras experiencias, definir antes el tipo de integración y economía propio.
3. Ante cualquier negociación comercial, ALCA, OMC, etc. Valorar ex ante los efectos sobre los distintos sectores productivos y sociales, en un diálogo abierto con los distintos actores económicos sociales y anteponiendo el desarrollo social.
4. En las negociaciones comerciales considerar las diferencias entre países y sectores a fin de fortalecer aquellos más débiles. Introducir mecanismos de compensación, fondos para el desarrollo regional, sectorial.
5. Reconsiderar la visión dominante sobre el vínculo competitividad-ciencia-tecnología-innovación, cuestionando la perspectivas lineales o deterministas.
6. Es necesario imponer la transparencia social ante cualquier negociación comercial.

El sustento de una alternativa distinta a la hegemonía estadounidense implica la constitución de una fuerza social popular, que aglutine a los sectores dominados y los más pobres de nuestra América e incida en la estructura de poder de cada uno de los países.

## Bibliografía

- ALCA, 2003, Tercer Borrador, ALCA, en [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org).
- Benavente, José Miguel, 2001, *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿desarme unilateral o integración regional?*, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 3 CEPAL.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo, 2003, "Asimetrías y cooperación en el área de libre comercio de las Américas", Serie Informes y Estudios Especiales, núm. 13 (LC/L1904-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, 2002, *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Brasil.
- Dussel, Enrique y Jorge Katz, 2003, Diferentes estrategias en el nuevo modelo económico latinoamericano, en [www.dusselpeters.com/dussel-tema-teoria.html](http://www.dusselpeters.com/dussel-tema-teoria.html).
- Estay, Jaime y Germán Sánchez (coord.), 2005, *EL ALCA Y SUS PELIGROS PARA AMÉRICA LATINA*, México, CLACSO.
- Katz, Jorge, 2000, *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿qué?*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 75, Santiago de Chile.
- Katz, Jorge M., 2000, *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina*, Serie Desarrollo Productivo núm. 75, Chile.
- OEA, 1994, Declaración de Principios, Primer Cumbre de las Américas, en <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>.
- OEA, 2001, Declaración de Québec, OEA, <http://www.summit-americas.org/summit-spanish.htm>.

El Acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas: ¿una integración subordinada a los intereses estadounidenses?

## Anexo 1

### ALCA: indicadores de las desigualdades

	PIB (miles de millones de dólares de los Estados Unidos)	Población total (millones)	PIB <i>per capita</i> (dólares)	Tasa de analfabetismo (en %, de 15 años en adelante)	IDH
Estados Unidos	10 948.50	292.6	37 648	-	0.944
Canadá	856.5	31.6	27 079	-	0.949
México	626.1	104.3	6 121	9.7	0.814
Brasil	492.3	181.4	2 788	11.6	0.792
Argentina	129.6	38	3 524	2.8	0.863
Venezuela	85.4	25.8	3 326	7	0.772
Colombia	78.7	44.2	1 764	5.8	0.785
Chile	72.4	16	4 591	4.3	0.854
Perú	60.6	27.2	2 231	12.3	0.762
Ecuador	27.2	12.9	2 091	9	0.759
Guatemala	24.7	12	2 009	30.9	0.663
Costa Rica	17.4	4.2	4 352	4.2	0.838
R. Dominicana	16.5	8.6	1 893	12.3	0.749
El Salvador	14.9	6.6	2 277	20.3	0.722
Panamá	12.9	3.1	4 319	8.1	0.804
Uruguay	11.2	3.4	3 308	2.3	0.84
Trinidad y Tobago	10.5	1.3	8 007	1.5	0.801
Jamaica	8.1	2.6	3 083	12.4	0.738
Bolivia	7.9	8.8	892	13.5	0.687
Honduras	7	6.9	1 001	20	0.667
Paraguay	6	5.9	1 069	8.4	0.755
Bahamas	5.3	0.3	16 571	4.5	0.832
Nicaragua	4.1	5.3	745	23.3	0.69
Haití	2.9	8.3	346	48.1	0.475
Barbados	2.6	0.3	9 708	0.3	0.878
Suriname	1.2	0.4	2 635	12	0.755
Belice	1	0.3	3 612	23.1	0.753
Antigua y Barbuda	0.8	0.1	9 629	..	0.797
Guyana	0.7	0.7	965	1.4	0.72
Santa Lucía	0.7	0.2	4 314	9.9	0.772
Grenada	0.4	0.1	4 199	..	0.787
San Vicente Granadinas	0.4	0.1	3 403	..	0.755
Dominica	0.3	0.1	3 639	..	0.783
Saint Kitts y Nevis	0.3	-	7 397	..	0.834

Fuente: Elaboración propia con base en Statistics. Human Development Report 2005. United Nations Development Programme. Disponible en: [www.undp.org](http://www.undp.org)



#### **D. ASEAN+3**



## Los bloques regionales y la economía global

*Juan José Ramírez Bonilla\**

El presente trabajo parte de dos supuestos básicos; el primero se refiere a un cambio en el funcionamiento de la economía global: a partir de 1993, la economía global entró en una nueva fase; marcada por la multiplicación de acuerdos comerciales regionales, la economía global tiende a ser dominada por la lógica de los tres grandes bloques económicos regionales: la Unión Europea, el área de libre comercio de América del Norte y la región asiática del Pacífico; el segundo supuesto consiste en que la economía estadounidense, en particular, y la del alca, en general, han perdido la carrera por la competitividad comercial ante europeos y asiáticos; con ello, se ha modificado substancialmente el juego de fuerzas que había caracterizado el mundo de la posguerra fría.

El presente trabajo, en consecuencia, tiene como objetivos, primero, analizar el contexto en el cual se produjo el giro hacia la constitución de los bloques regionales en el área del Pacífico; en segundo término, examina las prácticas del nuevo regionalismo en el Pacífico asiático así como los proyectos de integración bi o multilateral que refuerzan el bloque informal asiático; en tercer lugar, se analiza el peso de cada bloque regional en la economía global, mediante indicadores como los mercados potenciales de cada bloque y la participación en la producción bruta global, para mostrar que el bloque de América del Norte tiende a perder preponderancia con respecto a sus contrapartes europea y asiática; finalmente, es analizada la participación de cada bloque en las exportaciones mundiales para demostrar que el de América del Norte ha perdido la carrera por la competitividad comercial.

El trabajo concluye con reflexiones generales sobre las implicaciones de la economía global determinada por la lógica de los bloques regionales y sobre las tareas que deben enfrentar las autoridades mexicanas en el nuevo contexto.

### **APEC: el "regionalismo abierto" en crisis**

Cuando los "líderes económicos" de apec se encontraron en Seattle (1993) y en Bogor (1994), las condiciones económicas de la región del Pacífico eran favorables para poner en práctica el proyecto de liberalización comercial y financiera:

---

\* Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

- La economía estadounidense entraba en la fase de crecimiento sostenido que habría de prolongarse hasta 2001 y que induciría tanto la expansión canadiense como la recuperación mexicana de la crisis de 1995.
- Las consecuencias de la explosión de la "burbuja especulativa" nipona parecían superables y las empresas japonesas proseguían con su internacionalización, reforzando su presencia en la porción asiática del Pacífico.
- Los tigres imitaban a los dragones y todo el zoológico mítico asiático participaba en el *boom* económico regional.
- Las reformas económicas en la r p China y en Vietnam empezaban a rendir sus primeros frutos, haciendo posible tanto la acuñación del término "economía socialista de mercado" como la reincorporación de ambos países al mercado mundial.

Las expectativas eran tales que, recuérdese, se hablaba del desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico y el siglo xxi como el siglo del Pacífico. De allí que, en la reunión de Seattle y a propuesta de William Clinton, los "líderes" de apec hayan aceptado la creación de "una comunidad de economías de Asia Pacífico," como el principal objetivo del foro.

Ahora bien, dado que la expansión económica estaba acompañada del rápido crecimiento del comercio internacional, parecía lógico que la liberalización del segundo entrañaría la consolidación de la primera; en consecuencia, los líderes de APEC adoptaron las iniciativas trascendentales que quedaron plasmadas en la famosa Agenda de Bogor. Entonces, 2010 era una fecha lejana y el optimismo reinante parecía ser la condición suficiente y necesaria para lograr la liberalización comercial y financiera propuesta como medio idóneo para instaurar la comunidad de economías del Pacífico.

El énfasis puesto sobre la liberalización fue tan grande que, rápido, el medio desplazó al objetivo; así, a partir de la Agenda de Acción de Osaka (Japón, 1995), con los Planes de Acción Individual (*Individual Action Plans* o IAP, Manila, 1996) se buscaba que cada gobierno delinease sus compromisos para lograr la liberalización, en los plazos estipulados por la Agenda de Bogor. Algunos observadores señalan con agudeza que, en los IAP, los gobiernos incluyeron simplemente sus compromisos contraídos en las negociaciones finales de la Ronda de Uruguay del GATT, sin considerar nuevas medidas concretas que apuntasen al cumplimiento de la Agenda.

Para salir del *impasse* creado por los IAP, en la reunión de Vancouver (1997) los líderes acordaron poner en práctica un mecanismo que llevase progresivamente hacia la liberalización: bautizado como la "liberalización sectorial voluntaria y temprana" (*early voluntary sectoral liberalisation* o EVSL), consistía en seleccionar grupos de sectores industriales cuyas tarifas arancelarias debían ser reducidas o suprimidas; el primer grupo abarcaba 15 sectores; de éstos, 9 eran considerados prioritarios y debían ser liberalizados en 1998; agobiados por la crisis de 1997, en la reunión de Kuala Lumpur, 1998, los gobiernos asiáticos secundaron al japonés y rehusaron poner en práctica la EVSL, postergándola *sine die*.



Sin medios para proseguir con la liberalización comercial financiera, en la reunión de Auckland, 1999, los líderes sancionaron el fracaso *de facto* del foro, transfiriendo las negociaciones sobre la liberalización comercial y financiera al marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A partir de entonces, la liberalización ha sido un tema del dominio exclusivo de la retórica y, desde la reunión de Brunei, en 2000, la cooperación económica-técnica se convirtió en el *leit motiv* de los encuentros de líderes.

Sin duda, la transformación radical del contexto económico regional y global explica, en gran medida, la renuencia de los gobiernos participantes en APEC a poner en práctica mecanismos susceptibles de alcanzar las metas establecidas en Bogor:

- Los japoneses descubrieron que los problemas puestos al descubierto por la explosión de la burbuja especulativa no eran circunstanciales sino estructurales. La economía nipona requiere reformas profundas para renovar su competitividad y, sin ellas, sigue experimentando dificultades para lograr un crecimiento sano.
- La crisis de 1997-1998 puso un término drástico a los "milagros" asiáticos. Aunque en 1999 y en 2000, se logró una recuperación económica transitoria, la recesión global de 2001 y la morosidad de los años subsecuentes parecen confirmar que la fase de crecimiento acelerado ha quedado atrás para la región, en general...
- Pero no para la República China, en particular; en efecto, después de la crisis asiática, la República China surgió como el principal competidor comercial y financiero de todos los países de la región del Pacífico. Es, por lo tanto, la excepción de la regla, pues...
- La economía estadounidense no ha podido recuperarse plenamente de la recesión de 2001 y, dado su lugar preeminente en la economía global, ésta se comporta morosamente, creando un círculo vicioso que, por ahora, parece insuperable.

En el nuevo contexto, la liberalización unilateral, voluntaria y absoluta pregonada por la filosofía del "regionalismo abierto" es algo poco menos que realista. Por lo tanto, los gobiernos asociados en APEC han optado, de un lado, por relegar la liberalización comercial y financiera a la OMC y, del otro, por poner el acento sobre la cooperación económica y técnica, como lo demuestran las iniciativas de Brunei, 2000; Shanghai, 2001; Los Cabos, 2002; Bangkok, 2003; Santiago, 2004 y Seúl, 2005.

Esta redefinición de las prioridades de los gobiernos asiáticos no implica que éstos hayan abandonado la búsqueda de la liberalización comercial y financiera; por el contrario, han empezado a recorrer otros caminos para llegar a ella: los acuerdos de asociación económica bilaterales y multilaterales; con ellos, una suerte de "regionalismo cerrado" ha tomado carta de naturalización en la región del Pacífico.

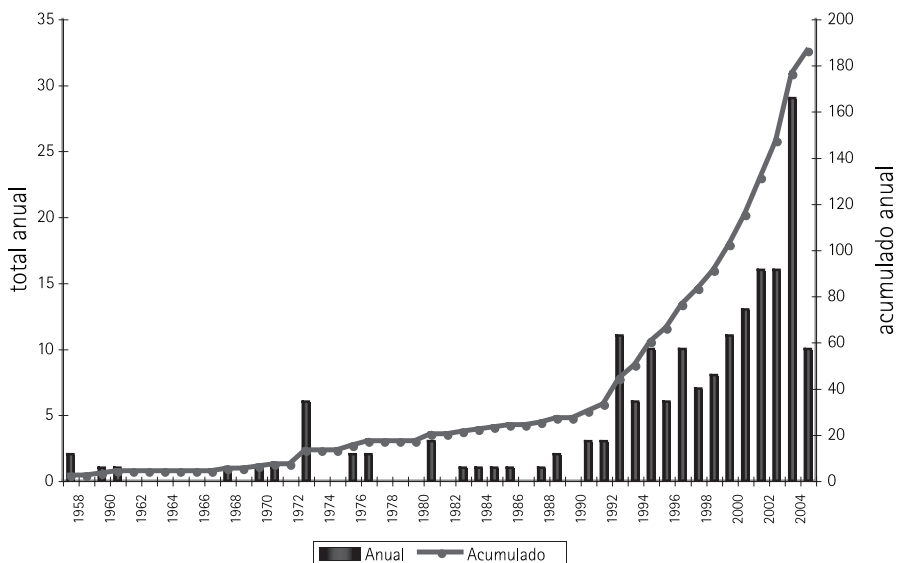
## Las nuevas prácticas del regionalismo asiático del Pacífico

La gráfica 1 muestra el cambio drástico que ha sufrido el sistema económico global, a partir de 1993. Hasta antes de ese año, los acuerdos comerciales regionales (acr) eran excepcionales: de acuerdo con la información de la omc, durante 1958-1992, entraron en vigor 33 acr; durante ese periodo, el promedio anual fue de 0.97 acuerdos; en contraste, de 1993 a julio de 2005, el número de acr en vigor fue de 153, arrojando un promedio de 11.77 acuerdos por año. Para tener una idea cabal de la importancia de los acr y de su influencia sobre la reorganización de la economía global, a esas cifras habría que añadir las correspondientes a los acuerdos ya negociados (pero no notificados a la omc) y a los que están en proceso de negociación.

El contexto internacional se ha modificado sustancialmente: la economía global tiende a funcionar cada vez más sobre la base de bloques económicos regionales que sobre la de las economías nacionales tradicionales. La Unión Europea, en gran medida, está detrás de los ACR anteriores a 1992, pues tienen que ver con la ampliación de la entonces llamada Comunidad Económica Europea de 6 a 9 (1979), a 10 (1981), a 12 (1986). A partir de 1992, habría que tener en consideración la reorganización de Europa: luego del derrumbe del bloque socialista, los ACR fueron el instrumento privilegiado para regular las relaciones entre las economías en transición del este y las economías industriales capitalistas del oeste.

Gráfica 1

### Acuerdos comerciales regionales, notificados a GATT/OMC 1958-2005



En la ribera asiática del Pacífico, antes de la crisis de 1997-1998, los gobiernos asiáticos del Pacífico veían con suspicacia los acuerdos de libre comercio: por su naturaleza, dichos acuerdos sólo benefician a quienes los suscriben; por lo tanto, para economías orientadas hacia la exportación de bienes manufacturados, la apertura de los mercados internacionales es una condición óptima y necesaria para garantizar un crecimiento económico sostenido. La actitud de los japoneses era, en ese sentido, paradigmática: apoyaban la liberalización multilateral y veían con suspicacia los acuerdos bilaterales o regionales. Algo similar sucedía con los coreanos y los taiwaneses.

En contraste, los gobiernos pertenecientes a la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), desde el anuncio de las negociaciones conducentes al establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>1</sup> (TLCAN), reaccionaron defensivamente, proponiendo la creación de un bloque regional, exclusivo de los asiáticos, denominado East Asian Economic Grouping (EAEG). Sin el apoyo de sus contrapartes del este asiático, se vieron obligados a replegarse sobre sí mismos y a rediseñar su propio proyecto de integración regional, denominado *ASEAN Free Trade Area*<sup>2</sup> (AFTA), el cual entró en vigor el 28 de enero de 1992, pero fue reformulado para afrontar los retos representados por la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de América del Norte.

Después de la crisis de 1997-1998, la actitud de los gobiernos del Pacífico asiático con respecto a los ACR cambió:

- El singapurense se lanzó con frenesí a negociar acuerdos con países de todos los rincones del mundo. Por el momento ha concluido diez<sup>3</sup> y mantiene once frentes de negociación.<sup>4</sup>
- El japonés ha sido más moderado, sin embargo, ya ha concluido sendos acuerdos con Singapur y México; por otro lado, negocia bilateralmente con sus contrapartes tailandesa, filipina y malasia; además, en la actualidad, explora las posibilidades de establecer un Acuerdo Marco para una Asociación Económica Amplia con ansea.
- El gobierno coreano concluyó las negociaciones con el chileno y los acuerdos resultantes, después de algunas vicisitudes, entraron en vigor el 1 de abril de 2004. Al margen de esa experiencia, los coreanos se muestran cautelosos en extremo para emprender otras nego-

---

<sup>1</sup> El tratado de libre comercio entró en vigor el 1 de enero de 1994 y, su complemento, el tratado de servicios tuvo vigencia a partir del 1 de abril del mismo año.

<sup>2</sup> En rigor, se trata de un acuerdo basado en tarifas preferenciales que comprometía a los entonces seis miembros de la ANSEA: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; posteriormente, con la incorporación de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam a la Asociación, la cobertura del acuerdo se ha extendido, sobre la base de calendarios diferenciados de incorporación al mismo.

<sup>3</sup> Con Nueva Zelanda, Japón, Asociación Europea de Libre Comercio, Australia y Estados Unidos, el gobierno singapurense ha establecido acuerdos de libre comercio, por un lado y, por el otro, de servicios .

<sup>4</sup> Participa en la negociación de dos acuerdos multilaterales: ANSEA-RP China y *Pacific Three* (Nueva Zelanda, Chile y Singapur); y mantiene negociaciones bilaterales con Bahrain, Canadá, Egipto, Jordania, India, Corea del Sur, México, Panamá y Sri Lanka.

ciaciones; por ejemplo, se esperaba que, durante la reunión de apec, en Bangkok, los jefes de gobierno de Corea del Sur y de Japón anunciaran el inicio de negociaciones para un acuerdo bilateral; sin embargo, la expectativa generada no fue colmada.

- El gobierno de la República Popular China, en 2004, notificó a la omc la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio y de servicios con sus regiones autónomas de Macao y Hong Kong. Por otra parte, el 1 de enero de 2002, entró en vigor la adhesión de la República Popular China al Acuerdo de Bangkok y el 1 de julio de 2003, sucedió lo mismo para el Acuerdo Marco para una Asociación Económica ansea-r p China, orientado sobretudo a la liberalización de productos agropecuarios; se espera que, en 2006, concluyan las negociaciones para liberalizar los productos manufacturados. Por otra parte, la prensa china da cuenta del interés de singapurenses, australianos y neozelandeses por establecer acuerdos bilaterales con la r p China.

Esta febrilidad de los gobiernos asiáticos explica, en gran medida, el comportamiento de los indicadores contenidos en la gráfica 1; en efecto, de los 84 acr que entraron en vigor durante 2001-2005, los gobiernos asiáticos del Pacífico participaron en 22 de ellos (26.20% del total). Si a esas cifras se añaden los 34 acuerdos (40.48% del total) en los que participaron gobiernos del continente americano, se puede afirmar que los acuerdos comerciales regionales se han convertido en el instrumento privilegiado de los gobiernos de la región del Pacífico; así, si se afirmaba que el siglo xxi sería el siglo del Pacífico, también se puede decir que la región del Pacífico tenderá a ser, cada vez más, regulada por acuerdos comerciales intergubernamentales.

## Los grandes bloques regionales y la economía global

El siglo xxi ha empezado con cambios que reafirman la tendencia iniciada en 1992, con la multiplicación de los acr. Entre esos cambios destacan el proyecto denominado asean+3 y la reciente ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros. El proyecto asean+3 fue propuesto por los gobiernos del sudeste de Asia para crear un área de libre comercio entre las economías de la región más Corea, China y Japón. Por ahora, la cristalización de dicho proyecto ha estado marcada por dos estrategias diferentes: negociaciones multilaterales, en el caso de China, y negociaciones bilaterales, en el caso de Japón. Como se ha señalado los coreanos avanzan con mucha cautela en la senda de los acr; pero, en el corto plazo, la dinámica de las negociaciones asean-r p China<sup>5</sup> y asean-Japón podrían desembocar en la conformación de un bloque que abarque todo el Pacífico asiático.

---

<sup>5</sup> El primer paso hacia un acuerdo de asociación económica entre los diez países de la ANSEA, en bloque, y la RP China, fue un acuerdo preferencial que entró en vigor el 1 de julio de 2003, con el fin de desgravar el comercio de productos agropecuarios entre los once signatarios.

Si se toma como criterio los consumidores potenciales, dicho bloque representaría el mayor mercado del mundo; en efecto, la población total de las 16 entidades políticas<sup>6</sup> que conforman el Pacífico asiático es, en la actualidad, de aproximadamente 2,100 millones de personas (cuadro 1). De acuerdo con las indicadores del FMI, la producción bruta de ese grupo de países representaba, en 2004, el 20.2% del PIB total de todos los países asociados en el Fondo, medido en dólares y a precios corrientes; si se toma como criterio el PIB total medido mediante la paridad del poder adquisitivo, la proporción sería del 27.2% (cuadro 2).

Cuadro 1

**Poblacion total, mundial y por principales bloques económicos, 1950–2050**

	1950	1960	1970	1980	1990	2002	2010	2025	2050
<b>Poblacion mundial</b>	<b>2 555 361</b>	<b>3 039 669</b>	<b>3 708 067</b>	<b>4 454 607</b>	<b>5 275 408</b>	<b>6 228 394</b>	<b>6 812 009</b>	<b>7 834 028</b>	<b>9 078 851</b>
Asia del Pacifico	865 936	1 020 651	1 277 339	1 541 151	1 793 205	2 046 519	2 177 728	2 382 668	2 424 880
% de la población mundial	33.89	33.58	34.45	34.6	33.99	32.86	31.97	30.41	26.71
Unión Europea-25						453 365	457 965	456 099	422 874
% de la población mundial						7.28	6.72	5.82	4.66
Unión Europea-15	295 749	316 015	340 580	355 360	364 998	379 272	384 260	384 451	360 308
% de la población mundial	11.57	10.4	9.18	7.98	6.92	6.09	5.64	4.91	3.97
Area de Libre Comercio América del Norte	194 767	237 517	279 577	321 005	362 369	422 978	458 411	521 666	614 673
% de la población mundial	7.62	7.81	7.54	7.21	6.87	6.79	6.73	6.66	6.77

Fuente: U.S. Census Bureau, International Programs Center, International Data Base.

Internet consulta: marzo 22, 2004

<http://www.census.gov/ipc/www>

Con respecto a la Unión Europea, la ampliación de 15 a 25 miembros, le permite contar con el segundo mercado regional potencial más grande del mundo: ahora, su población pasa de 380 a 453 millones de personas (cuadro 1). La participación de la Unión en el pib total del fmi, sería de 31.4% o de 19.5% según se utilice el dólar a precios corrientes como unidad de medida o la paridad del poder adquisitivo (cuadro 2).

<sup>6</sup> Es decir, Brunei, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Laos, Macao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam.

Cuadro 2

**Participación de los principales bloques regionales en el PIB total del FMI**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En dólares y a precios constantes																
Subtotal	82.34	83.31	83.17	83.28	82.81	83.99	83	82.36	82.88	84.49	84.09	84.14	84.76	84.15	85.13	84.99
nafta	31.94	31.32	30.43	31.14	30.64	28.41	29.34	31.42	33.14	33.99	35.38	36.74	36.73	34.5	33.46	33.57
Asia del Pacífico	20.52	21.95	22.38	25.1	25.48	25.96	24.21	23.12	20.74	22.5	23.53	21.9	21.2	20.58	20.24	20.32
ue-15	29.88	30.05	30.36	27.04	26.7	29.63	29.45	27.82	28.99	28	25.18	25.5	26.83	29.07	31.42	31.11
En paridad del poder adquisitivo																
Subtotal	68.45	69.18	70.19	70.65	71.4	71.53	71.61	71.69	71.74	71.95	71.93	71.77	71.78	71.58	71.45	71.34
nafta	25.39	25.02	25.27	25.37	25.53	25.16	25.06	25.17	25.58	25.73	25.59	25.11	24.99	24.82	24.77	24.63
Asia del Pacífico	20.25	21.21	22.14	23.04	23.78	24.5	25.15	25.43	25.01	25.23	25.57	25.99	26.49	26.93	27.22	27.56
ue-15	22.81	22.95	22.78	22.24	22.1	21.88	21.4	21.08	21.14	21.00	20.77	20.67	20.31	19.83	19.46	19.16

Fuente: imf: World Economic Outlook Database.

Es en el contexto determinado por estos dos grandes bloques que se debe considerar al tercero: el Área de Libre Comercio de América del Norte (alcan), para establecer algunos rasgos significativos que marcan profundas diferencias entre éste y aquéllos.

- La lógica de los bloques regionales torna relativa, cuando menos en términos cuantitativos, la inclusión de Estados Unidos en alcan; así, el mercado de América del Norte es el menos extenso de los tres considerados, pues la población es de tan sólo 423 millones de personas (cuadro 1); en cuanto a las potencialidades económicas, todo depende del patrón de referencia utilizado, pues si el pib regional se mide en dólares a precios constantes, la participación de alcan en el pib total del fmi es de 33.5% y supera las participaciones de la Unión Europea y del Asia del Pacífico, en ese orden; en cambio, si el patrón es la paridad del poder adquisitivo, con 24.8%, América del Norte es relegada a un segundo lugar, superada por Asia del Pacífico (27.2%) y muy por encima de la Unión Europea (19.5%).
- La dinámica de cada proyecto adquiere connotaciones particulares. La Unión Europea se ha consolidado mediante un proceso de expansión continua. Algo similar ha sucedido con el bloque en ciernes del Pacífico asiático: afta pasó de 6 a 10 miembros; con asean+3, por el momento, se ha avanzado en la negociación de asean+r p China y de 4 miembros de asean con Japón. En contraste, desde su entrada en vigor, el número de miembros de alcan no ha sido modificado y, pese a las tentativas de extenderlo a las llamadas "Américas," parece que no habrá de serlo en el futuro inmediato.
- El dominio propio del acuerdo de integración regional deviene relevante. En el caso de la Unión Europea, se trata de una integración multidimensional; en el del Pacífico asiático, se

trata de asociaciones económicas que abarcan tanto el tema del libre comercio como el de la cooperación intergubernamental. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, siendo la asean el principal motor del proyecto, esta organización ya ha empezado a avanzar hacia la construcción de un mercado único, dotado de una moneda única; cabe, por lo tanto, pensar en la posibilidad de que, en un futuro no muy lejano, la propuesta fallida de un sistema monetario regional se torne realidad. Alcan funciona, sobre todo, bajo la lógica del libre mercado y los mecanismos utilizados para solucionar controversias son ineficientes, cuando los intereses de los agentes económicos estadounidenses están en juego; además, pese a la dolarización de las economías latinoamericanas, el caso argentino ha puesto en evidencia los límites del sistema monetario basado en el dólar.

- El peso de los tres grandes bloques en la economía global es indiscutible: en términos poblacionales, representan un mercado de 2 923 millones de consumidores potenciales, es decir, 46.9% de la población mundial total; en términos económicos, ellos aportan ya sea 85.1% o 71.4% del producto bruto total de los países asociados en el fmi, según se mida dicha aportación en dólares a precios corrientes o mediante la paridad del poder de adquisitivo.

Estos datos confirman que, a partir de 1993, la economía global ha entrado en una nueva fase. Los aspectos más importantes que caracterizan el nuevo período no son el unipolarismo económico ni el libre mercado pregonados por el pensamiento neoliberal; antes bien los bloques económicos regionales, establecidos mediante la multitud de acuerdos comerciales regionales (registrados ante la omc y/o en proceso de negociación) o mediante la internacionalización de las actividades de las empresas privadas, han empezado a instaurar una nueva forma de competencia económica que rebasa las formas existentes entre las empresas privadas y entre las economías nacionales; en ese sentido, en el nivel de los bloques regionales, la competencia se establece entre diferentes formas de organizar socialmente la producción capitalista: por un lado, en Europa y en Asia, los gobiernos se esfuerzan en mantener o en crear mecanismos regionales de gestión económica, orientados por las condiciones del mercado y hacia la consolidación de los agentes productivos regionales; por el otro, en América del Norte, los gobiernos aceptan la filosofía del libre mercado, reduciendo al mínimo su intervención en los procesos económicos regionales y aceptando el libre juego de la oferta y de la demanda.

### **América del Norte en la carrera por la competitividad comercial**

La competitividad comercial de una economía nacional suele ser medida sobre la base de la proporción que representan sus exportaciones en las importaciones totales de otra economía nacional. Extrapolando la lógica del razonamiento, se puede medir la competitividad comercial global de una economía nacional o de un bloque económico regional mediante la tasa de participación de dicha economía o

dicho bloque en las exportaciones totales mundiales; la gráfica 2, está construida a partir de ese criterio y muestra los cambios progresivos en la participación de cada uno de los tres grandes bloques regionales en las exportaciones mundiales totales; el lector notará que:

- La curva de la Unión Europea representa, de 1948 a 2004, las exportaciones totales de los seis países originales de la Comunidad Económica Europea; las ramificaciones de 1972, 1981, 1985, 1994 y 2003 representan los incrementos en las exportaciones totales debidos a la expansión de la cee o de la UE a 9, 10, 12, 15 y 25 miembros.
- La curva de los países del Asia del Pacífico se basa en las exportaciones de Japón. La ramificación de 1986 corresponde al inicio de la industrialización de los países del sudeste de Asia bajo el impulso de nuevas políticas de industrialización locales y de la internacionalización de las empresas niponas; a este periodo se le ha designado bajo las siglas eaeg, debido a la iniciativa del entonces primer ministro de Malasia, para construir un bloque regional del Pacífico asiático. La ramificación de 1997 representa la incorporación de la RP China como país exportador, como consecuencia de la crisis asiática de ese año.
- La curva del Tlcan tiene como base las exportaciones totales de Estados Unidos, a lo largo del periodo 1948-2004. A partir de 1993, registra una ramificación para incluir las exportaciones totales de Canadá y México.

Los aspectos más importantes de las curvas son los siguientes:

Primero, en el momento en que mediante el acuerdo de Breton Woods fueron instituidas las instituciones financieras internacionales de la posguerra, Estados Unidos aparecía como la gran potencia exportadora, aportando 21.5% de las exportaciones totales mundiales. En contraste, las regiones devastadas por la guerra aportaban proporciones mínimas: los seis países asociados en la futura CEE contribuían con 7.4% y Japón con un reducido 0.4%.

Segundo, la reconstitución del potencial exportador de las áreas destruidas por la guerra fue mucho más rápido en Europa que en Japón. En efecto, en 1955, las exportaciones conjuntas de los seis países de la futura CEE (20.7%) ya rebasaban a las de Estados Unidos (15.8%); a partir de entonces, las exportaciones europeas crecieron de manera progresiva y continua hasta alcanzar, en 1972, un valor máximo histórico de 32.2% de las exportaciones mundiales totales, por tan sólo el 12.5% correspondiente a Estados Unidos; durante 1972-1990, la CEE-UE experimentó un ciclo de contracción-expansión de sus exportaciones y, durante 1990-2000, la tendencia fue marcada por la reducción de su participación en las exportaciones totales mundiales, la cual pasó de 31.5% a tan sólo 23.5%; a lo largo de 2000-2004, la UE registró un pequeño repunte que incrementó su participación a 25.6%. En el caso de Japón, la reconstitución de la capacidad exportadora fue más lenta, como lo muestra la pendiente de la curva menos pronunciada que la de la CEE. En todo caso, debe notarse que Japón jamás ha llegado a superar las exportaciones de Estados



Unidos; en 1986, el país del sol naciente no sólo registró el máximo valor histórico de su participación en las exportaciones totales mundiales (10.6%), también fue el momento en que más se aproximó a los Estados Unidos (11.4%); a partir de entonces, la tendencia general ha sido hacia la disminución de las exportaciones niponas, hasta alcanzar un 6.3%, en 2004.

Tercero, la evolución de las exportaciones estadounidenses está marcada por una tendencia permanente a la reducción de su participación en el total mundial. Durante todo el periodo 1948-2004, su tasa de participación se redujo progresivamente de 21.5 a 9.0%. Quizás el rasgo más notorio de la curva lo constituye el periodo 1988-2000, a lo largo del cual la tasa de participación estadounidense se estabilizó, registrando valores que oscilaban entre 12.0 y 12.8%; esa estabilización, sin lugar a dudas, esta asociada al periodo de crecimiento sostenido mencionado líneas arriba que beneficio a los países asociados en el TLCAN.

Cuarto, al final del periodo de estudio, Estados Unidos ya había perdido su liderazgo como potencia exportadora; un liderazgo que, como se ha visto, se erosionó de manera continua durante toda la posguerra; en contraste, el núcleo original de la UE se ha consolidado como la nueva potencia exportadora, ante un Japón incapaz de corregir los problemas estructurales que marcaban a su economía.

Quinto, la dinámica hacia la constitución de los bloques regionales muestra el reforzamiento del potencial exportador de cada bloque: en 2004, la expansión de la UE le permitía controlar 40.1% de las exportaciones totales mundiales. En el Pacífico asiático, la constitución informal de un bloque regional denominado EAEG por Mohamad Mahathir, primero, y, luego, la incorporación de la RP China al proyecto denominado ASEAN+3 han colocado a la región como la segunda potencia exportadora, cuya aportación se elevaba a 26.1%, en el año de referencia; nótese que esa proporción ya era superior a la de los seis países originarios de la UE (25.6%). Los países asociados en el TLCAN ocuparon un modesto tercer lugar, con una aportación de 14.5% de las exportaciones totales mundiales.

Sexto, en conjunto, los tres bloques aportan 80.7% de las exportaciones globales y, como se ha indicado anteriormente, ellos determinan el funcionamiento de la economía global, subordinando a las economías nacionales, pertenecientes o no a los bloques dominantes.

Se puede, por lo tanto, afirmar, sin duda alguna, que Estados Unidos, en particular, y el bloque del tlcán, en general, han perdido la carrera por la competitividad comercial antes sus contrapartes europea y asiática.

## Conclusiones

Las conclusiones se imponen por sí mismas: antes que nada, se debe reconocer que la economía global ha dejado de funcionar de acuerdo con la dinámica de las economías nacionales; la economía global es, cada vez más, dominada por la lógica de los bloques económicos regionales; en ese contexto, una economía nacional, por más grande o pequeña que sea, no puede dejar de participar

en los procesos tendientes a reforzar los bloques existentes o a constituir nuevos que, por necesidad, estarán en desventaja ante los tres dominantes.

Si las economías nacionales han perdido relevancia ante el peso creciente de los bloques regionales, los esquemas de análisis tradicionales basados en las relaciones entre países particulares deben ser revisados para incorporar la nueva dimensión regional en el análisis. En buena medida, las dificultades para comprender la originalidad de la crisis asiática de 1997 se debió a que las teorías económicas insisten en mantener a las economías nacionales como unidades de análisis de referencia y a que excluyen la dimensión regional de los procesos productivos. En la actualidad, la irrupción de la RP China como una nueva potencia exportadora ilustra con claridad meridiana la nueva función de la integración regional: por un lado, el potencial exportador chino no puede ser explicado sin hacer referencia a la capacidad para atraer inversiones directas con todo lo que ello implica: adopción de nuevos procesos productivos, introducción de nuevas tecnologías, reeducación de la mano de obra; pero, sobre todo, ese potencial no puede explicarse sin la integración de la economía china a las economías de los países de origen de los capitales foráneos. Por el otro, si se toma como caso de referencia a México, la competencia china no sólo debe ser afrontada en el mercado doméstico de México sino también en su principal mercado de exportación: los Estados Unidos. Algo similar sucede cuando el caso de referencia son los mismos Estados Unidos: la competencia china no sólo crece en su propio mercado sino que tiende a desplazarlos de los mercados de sus socios en el TLCAN. Cualquier tentativa de respuesta, ofensiva o defensiva, al ascenso comercial chino debe ser, por necesidad, regional para garantizar un máximo de efectividad.

La aceptación de la lógica de los bloques regionales como el aspecto que determina el funcionamiento de la economía global obliga a reconocer que el concepto de libre mercado es irrelevante para comprender la nueva competencia capitalista; si bien es cierto que se trata de un mercado global fragmentado en bloques regionales y que la producción capitalista es común a todos los bloques; también lo es que existen diferencias sustanciales entre las formas de organizar la producción capitalista en uno y otros bloques. Como se ha mencionado, en la UE existen formas estatales y regionales de regulación económica; en Asia del Pacífico, los gobiernos buscan, desde 1997, establecer mecanismos regionales de gestión económica que permitan evitar las turbulencias de una economía global en la cual todavía tanto el dólar como las instituciones financieras de la posguerra tienen un gran peso y operan en favor de... los Estados Unidos. En América del Norte, predomina el discurso del libre mercado y, por lo tanto, pesa grandemente en la supresión de los mecanismos de intervención económica gubernamental. En ese sentido, se puede afirmar que la competencia entre bloques es una competencia entre diferentes formas de organizar la producción capitalista; por lo tanto, si se hace referencia al contenido de la cuarta parte del presente trabajo, se debe reconocer que la forma asiática de organizar la producción capitalista ha probado ser, hasta ahora, la más efectiva.

Ahora bien, para una economía como la mexicana, caracterizada por participar en el bloque regional que ha perdido la carrera por la competitividad, las tareas parecen imposibles:

Por un lado, debe replantearse la forma de participación en el bloque al cual se ha integrado, pasando de una integración comercial basada en un número mínimo de rubros agropecuarios y manufactureros a una integración más diversificada donde predominen productos agropecuarios y manufactureros con volúmenes crecientes de valor agregado. Además debe asumirse plenamente que un bloque tiene como principales beneficiarios a los países que lo integran, por lo tanto, las autoridades mexicanas deben insistir en ese punto para trascender de un área de libre comercio a un espacio regido por principios económicos comunes que, simultáneamente, faciliten las transacciones dentro de dicho espacio y mantengan preferencias para los actores económicos regionales. En consecuencia, tanto en lo doméstico como en lo regional, se impone la necesidad de establecer mecanismos de regulación gubernamental.

Por el otro, se debe replicar en el continente americano las experiencias europea y asiática: expandir el TLCAN más allá de América del Norte; sin embargo, para hacer más efectiva la expansión, se impone la necesidad de abandonar la filosofía del libre mercado y de restablecer mecanismos regionales de regulación económica que permitan impulsar el crecimiento y distribuir de manera más equitativa el ingreso. Para ello, el gobierno mexicano está obligado a reconstruir sus nexos con el resto de América Latina, regenerando la confianza mutua que existió antaño y que fue destruida por el liberalismo obtuso de los últimos años.

Finalmente, la posibilidad de construir nexos económicos tanto con la UE como con el Pacífico asiático dependerá de la capacidad propia para crear un ambiente favorable no sólo para inversiones provenientes de esos bloques sino para asociaciones con empresas originarias de los mismos; ese ambiente no puede ser diferente al de sus regiones de origen; es decir, un ambiente regulado por instituciones gubernamentales nacionales e intergubernamentales regionales promotoras de las actividades del sector privado y capaces de adaptarse, pero no someterse, a las condiciones del mercado.

La pregunta clave, en todo caso, es la siguiente: ¿la clase política y la burocracia encargadas de la toma de decisiones estarán preparadas para un giro de esa naturaleza?



## **ASEAN+3 y la Cumbre del Este de Asia en el entorno de los procesos de integración regional en la Cuenca del Pacífico**

*Carlos Uscanga\**

Después de la posguerra, los paulatinos procesos de integración en la parte asiática de la Cuenca del Pacífico generaron el surgimiento de nuevos mecanismos que permitieron la construcción de nuevos espacios de colaboración regional. Como es un hecho ya conocido, la creación de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés) en 1967, conformada por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia bajo la declaración de Bangkok generó un nuevo foro, cuyo objetivo inicial —sustentado en las perspectivas del viejo regionalismo y del orden regional de la guerra fría— fue buscar la paz y estabilidad, fomentar el desarrollo económico, establecer mecanismos de colaboración económica y asistencia técnica mutua.

En 1984, se incorpora Brunei y Vietnam en 1995. Dos años después, se integraron Laos y Myanmar. Por último, en 1996 finalmente Camboya logra su admisión, después de postergarse por problemas políticos internos de ese país, para lograr la conformación de un mecanismo regional que ahora ya incorpora a los países del sudeste asiático.

En 1992, se inicia la creación del AFTA (ASEAN Free Trade Area, por sus siglas en inglés) como un instrumento para el establecimiento de un proceso de desgravación arancelaria. Asimismo, el ASEAN ha sido vital para la construcción de otros espacios de cooperación e influido de manera decisiva en las formas adoptadas para su funcionamiento.

A continuación se realizará un análisis sobre las características particulares del regionalismo en Asia Pacífico, para después analizar las implicaciones políticas de los trabajos de ASEAN+3 y en particular la nueva Cumbre del Este de Asia.

### **Regionalidad y regionalismo en Asia Pacífico**

Los primeros esfuerzos para la construcción de un esfuerzo de diálogo regional tuvo como primera iniciativa la creación, a principios de la década de los años sesenta, de la Asociación del Sudeste de

---

\* UNAM.

Asia (ASA). Su efímera existencia se relacionó con la ausencia real de la construcción de una voluntad política empapada por las tensiones y enfrentamientos diplomáticos entre Indonesia y Malasia, así como las reclamaciones de Filipinas sobre el ejercicio de su soberanía en Sabah, provincia controlada por Malasia ubicada en el norte de la isla de Borneo.<sup>1</sup>

Esta primera experiencia abortada para sustentar en esquema de asociación permitió reconocer que no era posible edificar un espacio de diálogo intraregional sin la necesidad de generar un entorno de confianza mutua y de consenso político. Las condiciones se lograron años después ante la necesidad de reaccionar frente a las tendencias de regionalización desarrolladas en otras partes del mundo y de la exigencia de desarrollar acciones regionales. En este sentido, el ASEAN surge en un entorno de confrontamiento bipolar, expresado en la guerra de Vietnam, mismo que logró convertirse en un interlocutor necesario no sólo para la atención de asuntos políticos y un espacio embrionario para abordar temas de seguridad del sudeste de Asia, si no también como un actor importante dentro de los esquemas emergentes de cooperación económica.

A inicios del decenio de los ochenta, se inició un proceso para el avance de nuevos esquemas de cooperación regional que no tenían precedente con otras experiencias regionales. La Conferencia (hoy denominada Consejo) de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> logró la conjunción de empresarios, representantes gubernamentales —con carácter no oficial— y académicos cuyos trabajos permitieron la construcción de un foro para la atención de los problemas emergentes generados por la intensificación de los procesos de integración económica.

Los trabajos desarrollados por el PECC, fueron fundamentales para el posterior nacimiento en 1989 del foro intergubernamental de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Los años noventa fueron testigos del nacimiento de dos iniciativas transregionales. En primer lugar, el Encuentro Asia del Este y Europa (ASEM, por sus siglas en inglés) y el ahora denominado, Foro de Cooperación de América Latina y el Asia del Este (Focalae) como el primer esfuerzo de conexión a nivel subregional. Los mismos comprenden esfuerzo para ampliar la conectividad del Asia Pacífico con Europa y América Latina, siendo un nodo fundamental el ASEAN.

Esto permite hacer una reflexión en torno a que el Pacífico asiático ha generado diferentes expresiones frente a las tendencias del regionalismo,<sup>3</sup> así como de sus esfuerzos para la construcción de contactos intra, inter y transregionales. En este sentido, lo más importante ha sido la creación de espacios de interacción gubernamental, pero con la participación de otros actores económicos y

---

<sup>1</sup> Michael Leifer. "Regional Solutions to Regional Problems?", en Gerald Segal y David S.G Goodman (eds.), *Towards Recovery in Pacific Asia*, Londres, Routledge, 2000, p. 110.

<sup>2</sup> El PECC surge en 1980 con la propuesta del gobierno de Japón y Australia.

<sup>3</sup> Björn Hettne, "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", en María Cristina Rosas (coord.), *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, FCPyS-SELA, 2003, pp. 62-63.

sociales como grados de influencia diferenciados en la definición de políticas regionales y las estrategias de desarrollo.

De acuerdo con Björn Hettne, el regionalismo implica diferentes niveles incrementales de regionalidad, misma que es definida como una creación social y una recreación de los procesos globales, pero también como un proyecto político en el que se "define la posición de una región en particular o de un sistema regional en términos de coherencia e identidad como un proceso histórico endógeno de largo plazo..."<sup>4</sup> El autor, apunta cinco niveles: *a)* el espacio regional definido por una zona geográfica con demarcaciones físico-geográficas y naturales; *b)* complejo regional en el que se inicia un proceso de profundización de los nexos económicos, políticos, sociales y culturales entre las distintas congregaciones humanas; *c)* sociedad regional que establece vínculos formales e informales cooperativos entre los actores en diversas áreas; *d)* comunidad regional que se establece mecanismos de organización durable con mayores espacios de convergencia en el ámbito político, social, económico y seguridad; y, *e)* sistema regional institucionalizado en el que la toma de decisiones y acciones comunes están orientadas a la conexión de las regiones integrantes bajo con una estructura más sólida.<sup>5</sup>

Un punto importante del argumento de Hettne es la identificación de los actores inicialmente bajo la forma de organizaciones políticas proto-estatales para transformarse con el paso del tiempo en la consolidación del Estado-nación y la proyección de agentes económicos y de la sociedad civil. Si bien el autor es cuidadoso en evitar la utilización de las referidas etapas bajo una perspectiva evolutiva, apunta, que su identificación es necesaria para facilitar los ejercicios de comparación de las regiones en formación y de la comprensión de su dinámica interna.

La propuesta analítica de Hettne adquiere rasgos diferenciados en su aplicación en el Asia Pacífico. Como el autor lo remarca, la influencia de factores histórico-culturales ha generado especificidades que podrían ubicarse en la fase de la Comunidad en la que se están conformando canales de diálogo regional y transregional en un rango amplio de temas referidos fundamentalmente a la economía, pero con una presencia embrionaria en las discusiones sobre aspectos políticos y seguridad. En este sentido, la regionalidad permite identificar los grados de cohesión de cada región, así como su grado de madurez y la proyección de los actores, gubernamentales y no gubernamentales.

De acuerdo don Hettne, adoptando una perspectiva estructuralista, pueden identificarse tres tipos de regiones: Las centrales, intermedias y periféricas.<sup>6</sup> Europa, Norteamérica y el este de Asia son parte de las regiones centrales mismas que representan los ejes fundamentales de la economía global. Los procesos de regionalización generan variantes diversas, desde una tendencia jurídico-formalista como el caso europeo, al modelo asiático caracterizado por un regionalismo *de facto* con bajos niveles de institucionalización pero sustentado en un proceso profundo de integración comercial y financiera.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 64-66.

<sup>6</sup> Björn Hettne, *Regionalism and World Order*, mimeo., pp. 8-9.

Hettne ubica al ASEAN y en Mercosur como ejemplos de las regiones intermedias y en las periféricas a los esfuerzos emergentes de regionalización en África, Asia del Sur y el Medio Oriente. En el caso de ASEAN, como parte del paradigma de una regionalización al estilo "asiático", se ha convertido en un factor esencial para la definición de la agenda de cooperación económica, política y de seguridad en el Asia Pacífico.

### ASEAN como actor regional

En este contexto, reiteramos la idea de que el ASEAN se ha convertido en un actor indispensable en la región. Un mecanismo con posibilidades de incidencia en diferentes áreas de acción e influencia decisiva dentro la esfera económica, política, diplomática y de seguridad de la región del Asia Pacífico (véase cuadro 1).

Cuadro 1

#### Espacios de acción del ASEAN

<i>Diplomacia</i>	Formal y de "segunda vía"
<i>Seguridad</i>	Foro regional del ASEAN
<i>Cooperación intra y transregional</i>	La visión asiática en la práctica y funcionamiento de PECC, APEC, Foclae y Foro del este de Asia y Europa (ASEM)
<i>Economía</i>	AFTA, comunidad del ASEAN y acuerdos subregionales de libre comercio
<i>Agenda política</i>	ASEAN+3 y Cumbre del Este de Asia

En el tema de seguridad, la creación del Foro Regional del ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés) en 1993 fue una clara respuesta al reajuste regional y global después de la caída de la Unión Soviética y para enfrentar las incertidumbres emergentes de la posguerra fría. El problema de la península coreana, el conflicto de Taiwán y el fortalecimiento de la presencia geoestratégica de China y la proliferación de conflictos por reclamaciones territoriales (por ejemplo Islas Spratly) requerían de discusiones conjuntas ante la ausencia de un mecanismo en el Asia Pacífico relacionado con acciones de seguridad colectiva.<sup>7</sup>

Como ya se planteó, el ASEAN fue una pieza clave para la construcción de un perfil único en las tendencias de regionalización como la toma de decisiones por consenso y la implementación de acciones graduales y flexibles mismas que fueron introducidas dentro de las formas de operar del APEC.

<sup>7</sup> Véase Carlos Uscanga, "Los límites de la seguridad colectiva en Asia Pacífico", en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y guerra preventiva*, México, UNAM-Embajada de Canadá, 2004, pp. 427-434.

No es ya desconocido el hecho, la reticencia inicial de las principales economías del Sudeste de Asia a la propuesta del primer ministro Bob Hawke para la creación de un foro intergubernamental en el Asia Pacífico. Se consideraba que el nacimiento de un nuevo mecanismo regional podía mermar la posición de ASEAN. Sin embargo, la necesidad de fortalecer la posición del Asia Pacífico frente a la amenaza global de la formación de bloques económicos y del desgaste de las negociaciones multilaterales en el seno del GATT, generó un cambio de actitud. En 1991, durante la reunión ministerial de APEC en Corea, se insistió en tomar en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo de las economías participantes y generar aproximaciones graduales. Esto se refrendó cuando Washington impulsó la agenda de liberalización económica quedando establecido en la Declaración de Bogor en 1994 que cualquier acción debía ser diferenciada y gradual, la presión del ASEAN permitió la adopción de un esquema diferenciado en los procesos de apertura y desgravación arancelaria comprensiva para alcanzarse en el 2010 para las economías desarrolladas y en desarrollo para el 2020.

Otro elemento importante de mencionar, es su participación en la creación de canales informales que trascienden las estructuras rígidas de la negociación formal. Se ha denominado, la "diplomacia de segunda vía" a la participación descentralizada y flexible de acciones de cabildeo y negociación informal en la que participan un mayor número de actores de la sociedad civil que trascienden los canales estrictamente gubernamentales. Una diplomacia informal en la que el sector académico asiático ha jugado un papel fundamental.<sup>8</sup>

En lo general, el proceso de consolidación de su integración económica intraregional del ASEAN ha avanzado con diferentes ritmos. Las políticas de reducción de aranceles han avanzado entre los seis miembros fundadores para alcanzar 98.9% de los bienes existentes en el comercio intraregional, en el 2010 se llegará a todos los sectores. En cambio, Camboya, Laos, Vietnam y Myanmar han logrado 79.1%.<sup>9</sup>

A la par de la iniciativa del AFTA, se han propuesto nuevos mecanismos para profundizar los procesos de integración. Tal es el caso de la creación de la Comunidad del ASEAN para el 2020. Misma que contempla tres pilares. Una comunidad sociocultural, una comunidad de seguridad y una comunidad económica para el comercio de bienes, servicios e inversión, misma que buscará el conformar un mercado y base de producción integrado para el libre flujo de bienes, servicios, capital y trabajo. Misma que se realizará de manera progresiva con periodos definidos que fortalezcan las iniciativas existentes y la adopción de nuevas para profundizar la integración.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> "Las redes de segunda vía son básicamente una actividad académica no gubernamental donde los funcionarios gubernamentales también participan en su capacidad privada. Esto lleva un input oficial pero también flexible y libre en las discusiones dentro de la red." Jusuf Wanandi, "The Regional Role of Track Two Diplomacy: ASEAN, ARF and CSCAP", en Hasi Soestrasro and Anthony Bergin, *The Role of Security and Economic Cooperation Structures in the Asia Pacific Region. Indonesian and Australian Views*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies and Australian Defence Studies Centre, Canberra, 1996, p. 155.

<sup>9</sup> "ASEAN to deepen regional Integration", *Malaysia Economic News*, abril 20, 2005.

<sup>10</sup> Declaración del ASEAN Concord II, Bali, Indonesia, 7 de octubre 2003, pp. 3-6.



El comercio intraregional entre los miembros ha mantenido un aumento sostenido al incrementarse de 18% en 1998 a 22% para 2005. De igual forma se busca ampliar los flujos de inversión extranjera directa y avanzar en las iniciativas para participar en la nueva red de acuerdos de nueva generación de tipo bilateral y regional de libre comercio. El ASEAN logró un acuerdo regional con China, mismo que entrará en completa operación para 2010. Además se avanza en las negociaciones con India y Japón Corea del Sur, así como esquemas similares con Australia y Nueva Zelanda.

### **Proceso de ASEAN+3 y la Cumbre del Este de Asia**

En 1996, se inicia el esquema del ASEAN más Japón, China y Corea, como un mecanismo de consulta cuya finalidad era servir de puente de interlocución con las tres economías más importantes del Este de Asia. Bajo otro formato, representaba un foro asiático, sin la presencia de los Estados Unidos, que trataba de dar cuerpo a la provocadora propuesta de inicios de la década de los noventa del entonces primer ministro de Malasia, Mohammad Mahathir, para formar un Grupo Económico del Este de Asia. Misma que encontró absoluta oposición de Washington. Este espacio ha logrado reunirse nueve veces en las que han generado diversas declaraciones sobre asuntos económicos y políticos del Asia Pacífico. Así como acciones para el fortalecimiento del diálogo político y de la promoción de acciones para la cooperación para el desarrollo.

En diciembre de 2005, se generaron grandes expectativas por su convocatoria para impulsar la Cumbre del Este de Asia, con la participación de todos los miembros del ASEAN+3, India, Australia y Nueva Zelanda y con la participación de Vladimir Putin como invitado especial, mismo que se convierte a Rusia en un futuro miembro.<sup>11</sup>

La idea formal de este espacio es generar una presencia integrada de la región del Asia Pacífico en los asuntos globales, ampliar las redes formales e informales de interconexión económica y política intraregional; así como conformar una visión de la construcción de una Comunidad del Este de Asia.

Todavía hay visiones encontradas sobre las implicaciones de este nuevo foro para el futuro. Mientras algunos adelantan el fin de la importancia de APEC,<sup>12</sup> otros vaticinan el surgimiento más sólido de una respuesta regional que no desea ya la influencia directa de los Estados Unidos. Condoleezza Rice, secretaria de Estado, apuntó que su gobierno está a favor de una comunidad abierta a todos y no la creación de un club exclusivo de poderes. Esta es una declaración que abiertamente señala la oposición estadounidense de crear un mecanismo regional en el que no participe.

---

<sup>11</sup> Putin realizó una presentación en la que enfatizó la posibilidad de conformar acciones de cooperación, en particular las relacionadas al aprovisionamiento de hidrocarburos y en la prevención de desastres naturales.

<sup>12</sup> De acuerdo con el primer ministro de Malasia Datuk Seri Abdullah Ahman Badawi apuntó que el nuevo foro regional no subsistirá a otras organizaciones regionales incluyendo APEC. "Abdullah: EAS won't replace ASEAN", New Straits Time online, 14 de diciembre de 2005. <http://www.mst.com.my>

En este sentido Washington ha desplegado dos acciones, Por un lado, el proceso de maduración de la Cumbre de Asia estará en función de las capacidades de sus miembros asiáticos, en particular el ASEAN, de avanzar en la creación de bases mínimas de consenso para garantizar su continuidad. Este sentido, se logra su consolidación como un foro permanente, la inclusión de Australia y Nueva Zelandia permitirá convertirlos en portavoces de los intereses estadounidenses.<sup>13</sup> Asimismo, se considera que la invitación de esos dos países del Pacífico Sur permitirá generar un contrabalance al peso de China por su creciente importancia en el terrero político y económico. Por el otro, la administración de Bush desea mantener los trabajos de APEC como el principal foro regional y por ende ha generado propuestas para su fortalecimiento financiero, al aportar 600 mil dólares anuales para sus trabajos.

En suma, a nivel formal los trabajos de ASEAN+3 continuarán de manera paralela a la Cumbre del Este de Asia, pero invirtiendo su capital político construido por casi una década. Sin embargo, está lejos de generar un esquema de regionalismo rígido o de carácter institucional, por la misma naturaleza se mantendrá como un foro emergente que busca conformar una visión sobre cómo la región del Pacífico Asiático deberá generar sus propios instrumentos políticos, sin la participación directa de los Estados Unidos, para crear una respuesta asiática de los retos políticos y económicos dentro de la Cuenca del Pacífico y consolidar su posición como un actor dentro de la inciertas transformaciones globales.

## Reflexiones finales

El ASEAN es un mecanismo regional que ha mostrado su capacidad de transformación y de incidencia, como un actor de importancia, en los foros de cooperación y diálogo dentro de la Cuenca del Pacífico. La actitud proactiva fue el simple resultado de mantener un perfil propio y evitar ser diluido como un esfuerzo subregional dentro de los macro mecanismos que surgieron desde la década de los ochenta. Como región intermedia ha logrado ampliar sus capacidades de negociación e influencia en las estructuras particulares del regionalismo asiático.

La fórmula de ASEAN más tres y la emergente Cumbre del Este de Asia mantendrán caminos paralelos, en los que seguramente habrá vasos comunicantes para la consolidación de la posición de la región frente a temas relacionados a su espacio geográfico pero también frente a los asuntos globales.

México como un actor periférico dentro de los procesos económicos y políticos de la región Asia Pacífico requiere dar seguimiento a sus transformaciones vertiginosas. A pesar de su membresía a PECC y APEC, es conocido el hecho de que el gobierno mexicano ha adoptado una política de carácter reactivo. No se ha logrado una estrategia diplomática de largo plazo para construir la inserción de México en la subregión en el Asia Pacífico y en particular con el sudeste asiático.

---

<sup>13</sup> "US should stay engaged with resurgent Asia", 14 de diciembre de 2005. <http://www.bloomberg.com>

A pesar de que México ha ampliado sus contactos con la mayoría de los países del ASEAN, tanto en el terreno bilateral como en los foros de cooperación multilaterales, es menester avanzar hacia la conformación de una imagen de socio confiable con intereses específicos y una visión clara de política exterior. Esto se vincula con el hecho de las expresiones intermitentes que México ha tenido en relación a su deseo de convertirse en socio de diálogo del ASEAN, iniciativa que fue mencionada en anteriores sexenios sin el mayor resultado.

En este sentido, el ASEAN debe identificarse como un espacio de importancia para las estrategias internacionales de México, por representar un actor de suma importancia que incidirá directamente, como ya se ha analizado, en la proyección económica y política de la región del Asia Pacífico en el presente siglo.



## Quinta sección

**Estado-nación y alternativas al neoliberalismo  
dentro de la globalización**



## El Estado-nación en el desarrollo económico

*Lucio F. Oliver Costilla\**

### Caracterización teórica del Estado

Como preámbulo del análisis de la temática, conviene precisar algunas observaciones sobre el Estado-nación, dado que éste es el tema principal de este escrito: lo que el Estado mexicano y, en general, los estados de América Latina pueden hacer desde una posición política de avanzada, con preocupación social en la cuestión del desarrollo económico, tan necesario después de las dos décadas perdidas de los ochenta y noventa del siglo pasado, y por las condiciones actuales de estancamiento económico, para lograr un dinamismo económico alternativo y para remontar los bajos indicadores de crecimiento económico y mejoramiento social de este sexenio que fenece.

Primero que nada hay que decir que el tema del papel de los estados con relación a la economía es de gran relevancia, porque el Estado representa en la perspectiva popular y social la responsabilidad social. Bajo la actual sociedad de mercado la reproducción de la economía se hace bajo principios sumamente egoístas: cada uno busca su propio interés en un contexto en el cual los grandes poderes económicos imponen sus orientaciones al mundo económico. Lo hacen buscando aumentar sus ganancias y con absoluta indiferencia sobre la situación social; para ello reclaman y obtienen la protección del Estado.

Pero el Estado, es decir, la Constitución, las leyes, el Poder Ejecutivo, las instituciones del Estado (secretarías, departamentos, institutos, etc.), las cámaras de Diputados y Senadores, además de proteger el cumplimiento de las leyes y normas que actúan en el mercado, están obligados a definir una política nacional sobre el desarrollo económico. Y justamente esa es la cuestión que nos ocupa: qué tanto y cómo el Estado puede y debe definir junto a la sociedad civil una política propia para el desarrollo de México, en contraposición a lo que vienen haciendo las élites de poder llamadas neoliberales que se han desentendido de la responsabilidad social y han renunciado a definir una política de desarrollo económico basada en una responsabilidad nacional y social. Cabe hacer una resalva: los

---

\* Doctor en sociología y profesor titular de tiempo completo de la UNAM. Adscrito al Centro de Estudios Latinoamericanos y al Posgrado en Estudios Latinoamericanos. Investigador nacional del SIN, nivel I.

estados no representan plenamente a la sociedad ni tienen poder total para intervenir en el mercado: son entidades de poder que expresan la relación social desigual que prevalece y están condicionados por el sistema internacional de estados. Pueden definir una política de desarrollo con atención a las necesidades y requerimientos nacionales y sociales, pero lo hacen sin modificar las relaciones sociales dominantes. Por ello, junto a las políticas del Estado es necesario que se desarrolle un movimiento social autónomo de carácter nacional y popular que participe en la definición de las orientaciones públicas y que vaya creando una fuerza política autónoma que incida en la creación estratégica de una economía social que aspire a dirigir el desarrollo económico.

En cierto sentido los estados son una manifestación del poder que domina en las propias relaciones sociales. Los estados son la expresión sociopolítica de un proceso de acumulación de capital y de una relación social en la cual domina el poder del dinero y del capital. No son estados sobre una sociedad, sino que son la expresión de esa sociedad, de sus contradicciones y luchas; es decir, son la institucionalización de las relaciones sociales que existen y dominan a los individuos. Pero el Estado no es únicamente el poder del capital, sino que es la institucionalización de la relación social en la que prevalece ese poder en relación, es decir, en vínculo, oposición o lucha, con los intereses de todos los sectores y actores de la misma sociedad. Esa institucionalización estatal es: 1) estructural, 2) histórico-política, 3) ideológica. El Estado es una entidad de poder interna en las naciones, que abarca los tres aspectos al mismo tiempo y, al contrario de lo que se piensa, no está compuesto sólo por las élites políticas, sino que es la suma de éstas y de la sociedad activa y, como se dijo antes, no tiene soberanía plena pues es parte de las relaciones sociales, económicas y políticas tanto mundiales como nacionales.

Para decidir y aplicar una política interna de desarrollo económico nacional y social los estados tienen que afirmarse políticamente como estados nacionales soberanos en relación con los grupos económicos y de poder privados internos y, con respecto a la influencia y los intereses que tienen en nuestro país otros estados dominantes y las fuerzas económicas transnacionales influyentes en el escenario internacional. Pero esa afirmación política es débil cuando se basa exclusivamente en los aparatos burocráticos y en las élites políticas. Puede ser fuerte cuando se combina con la fuerza organizada y autónoma de la sociedad en movimiento, que no tiene obligación de atenerse a las reglas y condiciones de los grupos privados dominantes y de los poderes transnacionales que dominan la economía nacional y del mundo y que, en calidad de sociedad civil en movimiento pueden exigir del Estado políticas de negociación y reforma audaces que vayan a la raíz de nuestros problemas y posibilidades.

Desde la formación de los estados en América Latina, diversas hegemonías imperiales y un sistema internacional de estados han subordinado y condicionado a los estados nacionales, fenómeno que es expresión, por lo demás, de la dinámica de acumulación, expansión y desarrollo mundial del capitalismo, en el cual nuestros países latinoamericanos tuvieron una participación desigual, subordinada y dependiente. A nivel mundial el poder es una expresión compleja de la relación global de capital, lo que se expresa en una determinada correlación de fuerzas mundiales entre capital y traba-

jo en términos generales; en lo que respecta a las diferencias nacionales se expresa también como distinta capacidad de acumulación de capital y de generación y apropiación del excedente interno por los estados; los estados centrales, por ejemplo, han tenido una superior capacidad de generación de excedente interno y de apropiación del excedente de sus países y de los países periféricos, lo mismo que los grupos transnacionales y los organismos financieros internacionales.

En ese sentido conviene tener en cuenta que en el contexto de una acumulación de capital nacional limitada y condicionada, en los distintos momentos recientes de la economía mundial, los estados en general y, los latinoamericanos en particular, han sido apenas instancias limitadas, de economía y de poder, subsumidos en la realidad del dominio mundial capitalista y del poder global de los grandes imperios. Si el análisis del Estado-nación adquirió carta de naturalización en la economía y en la sociología política no se debe a que todos los estados, incluyendo los de América Latina, hayan sido la expresión autónoma y soberana de una relación social interna, sino que ello fue consecuencia del predominio de un modo de acumulación y regulación "nacionales" que permitió cierta soberanía relativa de los estados en el siglo XX.

### **Los estados capitalistas nacionales en América Latina**

En el siglo xx, en América Latina, los estados capitalistas nacionales modernos que sustituyeron a los estados oligárquicos del siglo XIX, mantuvieron, empero, un carácter dependiente de la economía y el poder de otros estados, encubierto bajo el manto jurídico de una acotada soberanía nacional y de una relativa independencia política externa, posibilitadas también, como se dijo, por la organización estatal nacional de la economía capitalista basada en una acumulación nacional de capital.

La diversa realidad política interna y la variable situación internacional permitieron procesos de acumulación de capital, de formación de burguesías internas, de integración de las masas al Estado, de identidad nacional popular y, de autonomía relativa de dichos poderes nacionales dependientes, en el marco de una generalizada subordinación a la economía y a la dominación norteamericana, con sus excepciones y matices. Hubo procesos de acumulación, concentración de poder y lucha social interna que sin embargo no llevaron a construir estados que integraran realmente a las clases capitalistas dominantes y a las clases subalternas con un fin unitario y con subordinación de los intereses regionales y sociales a un proyecto común. En ese sentido, podemos considerar que prevalecieron, en cambio, estados de compromiso, en los cuales el poder central capitalista tenía que negociar con el capital transnacional y con la oligarquía agraria nacional.

Después de algunos intentos acotados de reformas democratizantes y liberalizantes de corta duración, ocurridos en países de Sudamérica a principios de siglo (Chile, Argentina, Uruguay ) y, de la oposición de estados oligárquicos fuertes en toda la región, diversos movimientos sociales y políticos modernizantes abren camino hacia la conquista del poder político a una clase capitalista basada en una acumulación de capital asentada en la industria moderna (México, en primer lugar, como con-

secuencia de la revolución social de 1910-1921; Brasil, Argentina, después, en 1930 y 1940; Chile, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia, más tarde, a mediados del siglo XX). Ese fenómeno se traduce en la constitución de un eje nacional de acumulación y en la creación de un tipo de Estado capitalista moderno, mismo que adquiere formas políticas distintas según la peculiaridad de la lucha sociopolítica de clases en cada caso nacional: democracias urbanas, populismo, nacional desarrollismo, militarismo, desarrollismo burgués modernizante, etc. Esa burguesía nativa dominante algunas veces construye un proyecto histórico nacional (burguesía nacional) y logra definir un compromiso de clases populista corporativista integrando al movimiento de los obreros y campesinos que se subordinan a un Estado "nacionalista" (Revueltas, 1961). En otros casos el Estado se autoconstruye con un proyecto capitalista que subordina al movimiento obrero pero excluye al campesinado y se alía preferentemente con sectores de la vieja oligarquía (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile). También hubo situaciones en que por el contrario, el proyecto del capital nacionalista primero incluye y posteriormente excluye al movimiento obrero y a la oligarquía y se alía con el campesinado (Bolivia). Por último, en varias situaciones nunca se logró una unificación y una constitución plena de la clase capitalista como fuerza política nacional moderna y, en ciertos estados, sigue hoy día prevaleciendo la vieja oligarquía modernizada, actualizada en base a la acumulación capitalista, en alianza con inversionistas estadounidenses (Centroamérica).

El Estado es expresión de una relación social de capital interna, que pudo ser posible debido al margen para la acumulación y la regulación nacionales de los países periféricos que permitía el capitalismo mundial basado en el keynesianismo y absorto por guerras mundiales intraeuropeas, con involucramiento de Asia y los Estados Unidos. En todos los casos anteriormente señalados, pero principalmente en lo que corresponde a las burguesías nacionales, el Estado jugó un papel fundamental en la construcción de su proyecto de dominio y dirección para viabilizar el desarrollo del capitalismo industrial dependiente latinoamericano; pero en general se trató de la construcción política de un Estado de élites políticas dominantes que establecían compromisos con los sectores populares vía la subordinación de éstos y el impedimento para su organización política independiente.

### **El intervencionismo del Estado bajo el capitalismo de Estado: economía y política**

El Estado latinoamericano del siglo XX se desarrolló también como un Estado intervencionista debido a la debilidad relativa de las burguesías nacionales dependientes y tardías, las cuales no lograron construir una base productiva propia que desarrollase una industria de bienes de producción y un mercado interno pleno para sus productos industriales, por lo que en general requirió de la intervención del Estado y de empresas estatales —del capitalismo de Estado— para su propia acumulación privada. En América Latina el Estado unifica a las clases capitalistas, se desarrolla como capitalista colectivo por medio de las industrias estatales y construye mediaciones para lograr el consenso social y establecer la hegemonía histórica de la clase capitalista.



La constitución del Estado latinoamericano cristaliza en un compromiso no democrático de clases que permite que la burguesía construya su dominio político y social, compromiso generalmente autoritario, basado en una regulación populista que propicia la integración de las grandes masas de obreros y campesinos en calidad subordinada al bloque de poder, constituyendo una democracia "delegativa" en la cual la sociedad participa pasivamente y delega el poder en la élite política de las instituciones, y en algunos casos ni eso, sino que se organiza como Estado despótico burgués (Bartra, 1978). Los casos más significativos en ese sentido son México, Argentina, Brasil y Chile, aun cuando los tres últimos no lograron integrar al campesinado, y aun cuando Chile haya logrado más tarde (hasta 1973) un grado notable de creación de instituciones democráticas que abrieron espacio para la organización popular independiente. Ello mismo ocurre en forma menos desarrollada en República Dominicana, Costa Rica, Venezuela y Uruguay (González Casanova, 1978)

Son las particularidades de los otros países de la región las que les impiden el desarrollo pleno de un capitalismo industrial nacional dependiente y un orden estatal nacional popular. En esos países prevalece una fragmentación de economías locales bajo el dominio de un capitalismo latifundista de agroexportación que crea los estados aparentes, nunca constituidos del todo (Bolivia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Colombia, Perú, Ecuador, Haití, Cuba, etcétera).

### **Limitaciones de la acumulación y de la construcción estatal**

El capitalismo industrial y los estados nacionales que se desarrollan en los países más avanzados económicamente de América Latina durante los años dorados del capitalismo mundial (1930 a 1970) no logran, sin embargo, a diferencia de lo que aconteció en Europa o los Estados Unidos, construir un modo de acumulación interno similar al europeo de ese mismo periodo, es decir, basado en la producción industrial fordista plena y en un mercado nacional integrado propio para las ramas de producción de máquinas y bienes de capital (Marx, 1885, tomo II); ni tampoco constituyen un modo de regulación democrático basado en la integración autónoma de las masas al Estado o en pactos abiertos y reconocidos entre las clases. En América Latina el reformismo social y político es limitado. En general se construyen estados que podríamos caracterizar como fordistas parciales y periféricos, precarios y dependientes, con modos de acumulación en los que la producción industrial dependiente es de sobreexplotación de la fuerza de trabajo en industrias livianas, básicas o intermedias, nunca pesadas, y nunca de producción autónoma de máquinas, que todavía requieren para dinamizarse de los recursos generados por la agroexportación de carácter latifundista y que conviven con la pequeña producción mercantil simple y, como se dijo arriba, cuyas instituciones no surgen de verdaderos pactos interclasistas, sino de imposiciones populistas desde los aparatos de Estado de los sucesivos gobiernos, lo que propicia una integración parcial y subordinada (y generalmente corporativizada) de las masas al Estado, por vía de una ampliación limitada de los derechos y la seguridad social.

En estos estados precarios, las instituciones administrativas tienen poco desarrollo y racionalidad; las instituciones políticas tienen un déficit democrático y generalmente se articulan con múltiples instituciones locales de tipo oligárquico, caciquil y clientelar; son en general, como también se mencionó, son democracias "delegativas" que despojan a los electores de su poder para establecer el dominio de una capa amplia de políticos que no tienen obligación de rendir cuenta de sus decisiones (O'Donnell, 1997; Marini, 1973; Cueva, 1979; Hirsch, 1996).

No obstante lo antes mencionado, los estados latinoamericanos tienen momentos de auge y de gran legitimidad basados en coyunturas en que los bloques de poder surgen de una plena integración de las distintas fracciones y capas de la clase capitalista, suscitan la adhesión mayoritaria de las clases populares (sectores importantes de campesinos y obreros), y construyen instituciones políticas donde las sociedades canalizan sus intereses (siempre con la subordinación de obreros, campesinos o capas medias) y la sociedad se siente representada en lo general (presidencia, congresos, burocracias, administración pública, sistemas de partidos, universidades públicas, ejércitos, instituciones de seguridad social, vivienda, salud, servicios públicos, etc.). Los casos más notorios en los que hubo momentos avanzados de constitución estatal en el sentido antes dicho son los del Estado latinoamericano bajo gobiernos populistas de Cárdenas y Ávila Camacho, en México; de Perón en Argentina; de Vargas y Kubischek en Brasil; de Velasco Alvarado en Perú; del velazquismo en Ecuador; de Torrijos en Panamá; de los gobiernos democráticos de la Unidad Popular en Chile y de la partidocracia en Venezuela (Reyna y Meyer, 1989).

Regresando al tema central de nuestro trabajo, cabe decir que las políticas de desarrollo económico de esos estados nacional-desarrollistas estuvieron orientadas a consolidar un proceso de acumulación nacional de capital, a proteger una industria ligera y mediana de bienes de consumo, a regular la ampliación del mercado interno de los países, a someter a las clases productivas del campo y la ciudad para que aportaran materia prima a bajo precio y a las clases trabajadoras para que ofrecieran mano de obra barata y superexplotada, así como a generar diversas formas de cohesión social y mediaciones políticas que le dieran legitimidad a la acumulación de capital. Este proceso sufrió un cambio en los setenta del siglo pasado, cuando se produjo la apertura al capital extranjero y la instalación de regímenes civiles y militares de contrainsurgencia que propiciaron la transnacionalización de la economía y del Estado.

El declive coyuntural de la hegemonía mundial estadounidense, al calor del surgimiento y despliegue de movimientos revolucionarios de liberación nacional de los sesenta y setenta en el mundo y, en los propios países latinoamericanos, coinciden con la creciente fuerza de tendencias internas modernizantes conservadoras que cuestionan a los estados capitalistas que benefician al conjunto de la burguesía y que tienen proyectos de desarrollo económico nacionales.

Las tendencias modernizantes conservadoras expresan las nuevas políticas de los estados centrales y de las firmas transnacionales para evitar la regionalización autónoma de América Latina y la generación de proyectos propios de los estados latinoamericanos en la crisis y reestructuración de

la economía mundial que se estaba iniciando. Varios países de la región latinoamericana se empezaban a inclinar por apoyar proyectos de asociación regional de productores de materias primas (Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP) y de empresas estatales mixtas regionales (Sistema Económico Latinoamericano, SELA). Estados Unidos interviene apoyando los regímenes de contrainsurgencia civiles y militares para fomentar la integración y asociación de los monopolios capitalistas nacionales bajo el dominio de los monopolios transnacionales estadounidenses. Se cuestiona al Estado desarrollista nacional y se exige una acumulación capitalista que beneficie con exclusividad a los grandes capitales, lo cual lleva a una ruptura con proyectos populares y a crisis políticas nacionales agudas que terminan por abrir camino a golpes de Estado, a contrarrevoluciones conservadoras y a la generalización de estados militares y civiles de contrainsurgencia (Marini y Millán, 1995).

### **El cerco a los estados nacionales soberanos: la globalización como nueva forma histórica del capitalismo mundial y como estrategia política**

El cuestionamiento al Estado-nación dependiente de tipo populista o desarrollista en América Latina en el periodo de redefinición del capitalismo mundial de los setenta y ochenta del siglo pasado, ha sido resultado de una estrategia política denominada globalización, misma que se apoyó en las propias dificultades internas de los estados latinoamericanos para cubrir los pagos de la deuda externa a nuevas tasas de interés y de sostenerse como estados de gasto deficitario, así como del fracaso desarrollista e integrador de los propios estados, que nunca fueron más allá de la industrialización extensiva, sin poder dar paso a una industrialización intensiva autónoma y que nunca permitió el desarrollo de una sociedad civil activa y autónoma (Cueva, 1976).

A finales de los setenta se abre paso un nuevo modo de acumulación mundial que influye en una modificación radical de nuestras economías y nuestros estados. Se trató de un proceso derivado tanto de los cambios acontecidos en el sistema capitalista como de la estrategia política mencionada. La reestructuración capitalista de fines de siglo XX fue un fenómeno inducido, ideológica, política y económicamente, desde los estados centrales dominantes, especialmente de los Estados Unidos. Un Estado nacional orientado al desarrollo económico autónomo, con capacidad de proteger una acumulación nacional y de regular política y jurídicamente para apoyar la economía basada en la producción para el mercado interno, pasó a ser un contrasentido en una estrategia de una mayor asociación e integración económica entre empresas nacionales y transnacionales y de una subsunción de las economías nacionales en la nueva división internacional del trabajo, en la economía orientada a la exportación, y en la nueva red financiera mundial. Ello propició en los estados nacionales latinoamericanos un proceso sociopolítico interno de cambio en el que se experimenta la transformación de las élites políticas gobernantes y de los grupos de poder económico-industriales. Dada la urgencia del abandono del proyecto histórico de corte nacional desde los propios gobiernos, a raíz de los condicionantes que imponen el FMI y el Banco Mundial para continuar con los préstamos, bajo nuevas y

gravosas tasas de interés, se abrió paso el discurso de la crisis del Estado nacional desarrollista y de la necesaria reforma del mismo.

Al calor de la reforma del Estado, tanto en México como en general en el ámbito del poder latinoamericano se despliega un cambio de élites. Las nuevas élites tecnocráticas, modernizadoras neoliberales asumen una decisión definitiva de implantar un Estado neoliberal, avalado por una nueva coparticipación entre élites gobernantes y grupos de poder económico trasnacionales que acuerdan desacreditar y perseguir a las políticas nacionalistas e instituciones tradicionales, para crear otras nuevas mundializadas, articuladas con los estados centrales y con los organismos financieros, tales como bancos centrales y gabinetes económicos del Estado articulados a las políticas económicas trasnacionales (Hirsch, 2001; Oliver y Castro, 2005). En la medida en que los estados nacionales habían auspiciado la sumisión corporativa y la pasividad de las grandes masas de trabajadores de la ciudad y el campo, no hubo canalización política adecuada de la resistencia social a los giros antinacionales de los nuevos gobiernos neoliberales, aun cuando se produjeron múltiples fenómenos de resistencia de masas y crisis política, como el "caracazo" de Venezuela en febrero de 1989, el ascenso de masas en México en 1988, más recientemente las crisis políticas de Bolivia (abril de 2000, octubre de 2003 y junio de 2005), y la crisis política argentina de 2001.

### **La crisis de la acumulación nacional y de la regulación política nacional: los estados neoliberales**

El nuevo modo de acumulación neoliberal, posdesarrollista, basado en la nueva forma histórica del capitalismo mundial, la globalización, fase reciente de trasnacionalización de la producción e internacionalización del capital, apoyada por el predominio de las finanzas sobre la acumulación productiva, tiene en América Latina características peculiares: la desindustrialización interna y la reorientación económica para la exportación, esto es, el Estado acepta el rompimiento de las cadenas productivas internas y el debilitamiento de la producción para el mercado interno e impulsa políticas de estímulo a la producción especializada para el mercado mundial, con lo cual avanzan procesos de desindustrialización; el predominio de la economía virtual del sistema financiero sobre la economía productiva nacional, sistema dominado por las inversiones extranjeras y los capitales mundiales; el acentuamiento de una desarticulación nacional interna y de una desintegración regional que acompaña a la mayor integración con el exterior (TLCAN, Mercosur). Surge una nueva forma de dependencia, la economía exportadora de tipo "maquilador", centrada en la producción terminal, a base de la superexplotación de mano de obra barata y flexible. El resultado fue el debilitamiento aun mayor de la acumulación nacional en beneficio de una nueva acumulación mundial, el estancamiento económico nacional, el incremento desmesurado de la pobreza y la exclusión social. Esta situación dificultó mantener la estabilidad económica interna y resistir, como economías, como sociedades y como estados, a las especulaciones financieras, al crecimiento de las obligaciones internacionales de

pagos, a las presiones externas sobre las políticas económicas y sociales —la transnacionalización de las políticas públicas— y propició el florecimiento de economías ilegales como el narcotráfico y el contrabando.

El Estado va cambiando su papel a medida en que él mismo expresa con mayor nitidez los cambios en la relación de capital que provocan un nuevo dominio de las fuerzas del capital transnacionalizado, en que el ajuste estructural de la economía se hace a costa de las fuerzas del trabajo y en beneficio de las fuerzas del capital y en la medida en que las clases internas se subordinan plenamente a la globalización. En dicha globalización —que es tanto una nueva forma histórica del capitalismo como una estrategia política— el Estado neoliberal periférico impone la libertad plena para la circulación de mercancías y para el movimiento del capital, la privatización de empresas y bienes públicos, la promoción de las inversiones externas, la priorización de la valorización del capital financiero especulativo, la estabilización y la generación de credibilidad mercantil interna y externa, pasando a una focalización, selectividad y mercantilización de las políticas sociales, acabando con la economía mixta, estimulando una más segmentada intervención pública, una profundización hacia el sector externo, concentrándose en el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, competitividad y productividad integradas en empresas mundiales y circunscribiendo a la mano de obra en los espacios nacionales con el fin de mantener su bajo precio y la competencia entre los espacios nacionales. El Estado nacional adquiere nuevas funciones y pasa a garantizar, en beneficio de la acumulación mundial, las condiciones de ampliación del nuevo mercado mundial dentro de los territorios nacionales, como las diferencias internacionales de ingreso y de vida de las poblaciones trabajadoras.

### **Los estados de competencia: Europa, Estados Unidos, Japón y América Latina**

El análisis de la nueva situación del capitalismo mundial ha dado lugar a teorizaciones importantes sobre las nuevas formas de dominio y sobre las particularidades que adquieren en la región los estados nacionales neoliberales. Teóricamente resulta sugerente la caracterización de dichos estados políticos de la mundialización del capital como estados de "competencia" (Hirsch, 1996; Hirsch, 2001; Bresser, 1999). Son estados que asumen como función principal contribuir a crear condiciones adecuadas —económicas, técnicas, sociales, culturales, políticas, es decir, sistémicas, para la valorización del capital, para promover la acumulación transnacional del capital y compiten con otros estados, en la tentativa de atraer el capital transnacional. El eje de las políticas de competencia es posicionar a los estados y a las regiones internas, a través de crear áreas y distritos de competitividad, de estimular la producción para la exportación y, atraer las inversiones, para atraer capitales externos, para fomentar una acumulación transnacionalizada, pero dentro de sus territorios, lo que permite subsistir en el nuevo mundo de la economía global. Este cambio de función de los estados sólo puede ser posible rompiendo los compromisos políticos previos entre capital y trabajo, concentrando y centralizando el capital con base en el abaratamiento de los salarios y del empleo (es decir se trata de un ajuste a costas de los trabajadores).

Para aminorar las contradicciones internas que genera la nueva forma de acumulación, el Estado reorienta sus funciones a políticas compensatorias, además de servir a la valorización del capital trasnacional. Se busca paliar los efectos de las contradicciones sociales y políticas que genera esa nueva forma de acumulación, en menoscabo de las variadas y complejas funciones económicas, sociales, políticas y culturales de apoyo al desarrollo nacional, que correspondían al Estado en la anterior etapa del capitalismo mundial y latinoamericano.

En la nueva situación el Estado se minimiza a sí mismo frente al capital, la regulación política se hace ahora para permitir la maximización de la acumulación del capital trasnacional. De ahí la aceptación casi incondicional por parte de los nuevos estados reformados de todo el programa de ajuste estructural promovido por el Banco Mundial: ajuste fiscal en beneficio del capital y en menoscabo de las necesidades sociales, liberalización de fronteras para mercancías, capitales y servicios, desregulación del mercado, privatización de empresas estatales, destrucción de la vieja planta industrial tradicional, reducción del Estado burocrático y de los fondos estatales para educación, salud, servicios y seguridad social, subsidios especiales para la banca y los capitalistas, incremento inusitado de la deuda interna y de la deuda externa, manutención de los bajos salarios dentro de las fronteras estatales (Acevedo y Sotelo, 2005).

Resulta importante destacar que los nuevos estados nacionales de competencia en Europa, Canadá y los Estados Unidos tampoco tienen una política de desarrollo económico nacional ni social. Su objetivo es crear regiones internas y transfronterizas de competencia mundial a través de políticas sistémicas de innovación tecnológica, flexibilidad laboral, infraestructura de comunicaciones y transportes y regulación para la trasnacionalización, que permitan una valorización del capital atractiva. La nueva forma de acumulación de capital propicia una fragmentación social y regional extrema, con fuertes disparidades y fuertes fenómenos de exclusión. Aparecen segmentos sociales no modernizables que se unen a los migrantes ilegales, creando una masa de nuevos excluidos. La forma democrática de los estados de competencia sufre una transformación y una merma en la medida en que la sociedad se subordina crecientemente a los arreglos burocráticos de las corporaciones trasnacionales y las élites políticas alrededor de las políticas de competencia.

### **Los estados de competencia en América Latina**

En América Latina en general y en México en particular, las élites políticas dominantes transforman a los estados sobre la base de crear también en nuestra región, estados de competencia. La gran transformación conservadora se produjo en los ochenta y noventa del siglo pasado. Para ello los propios gobiernos llevan a cabo la "reforma del Estado" que tiene como objetivo crear las condiciones de desregulación política, de privatización de las empresas públicas, de financierización y trasnacionalización de la economía y, de modernización general, que permitan crear condiciones nacionales para atraer y valorizar el capital trasnacional. Pero en América Latina existen dificultades estructura-

les para crear condiciones de una competitividad "sistémica" dada la incapacidad de crear condiciones reales de innovación científica-técnica, de disponer de comunicaciones, transportes, sistemas de comercialización, reglamentación adecuados, de sistemas de educación e investigación que provean de mano de obra altamente calificada. Se dificulta crear regiones de competitividad y condiciones generales competitivas para, sobre la base de una alta productividad, atraer y valorizar el capital productivo transnacional. El Estado, por ello, desarrolla crecientemente un carácter más que nada "gerencial", al servicio de los nuevos empresarios transnacionales dominantes, especialmente financieros: no se orienta al desarrollo y a la distribución, no reconoce equilibrios internos, ni demandas provenientes de una agenda social interna, sino refuerza su rol fiscal subordinado, su responsabilidad de crear equilibrios macroeconómicos y estabilidad monetaria, (asumir costo financiero, pagar deuda externa, sanear empresas públicas para su privatización) y se constituye en garante pobre de las compensaciones que el propio mercado crea ante las contradicciones sociales; sus políticas públicas y sociales tienen carácter de políticas focalizadas y asistencialistas, sin poder contrarrestar con las políticas públicas la creciente desintegración social que genera la integración subordinada al mercado mundial y el avance del mercado dominado por los grandes monopolios y excluyente de las grandes mayorías.

Bajo los nuevos estados gerenciales financierizados de los países de América Latina, se autonomizan sectores importantes de la burocracia, ligados a la acumulación financiera y productiva transnacional (los gabinetes económicos y el banco central) y, surgen nuevas formas de corrupción que giran en torno al papel intermediarista de las élites políticas y económicas de los gobiernos en turno. La apertura económica, la recepción de inversiones extranjeras en gran escala, las concesiones para implantar economías neomaquiladoras regionales, las privatizaciones de industrias públicas, todas estas transacciones son asumidas por los dirigentes de los gobiernos neoliberales latinoamericanos como una opción patrimonialista que les permite cobrar para su bolsillo personal un porcentaje por transacción (privatizaciones, subsidios, concesiones, etc.). De esta forma asuntos de evidente carácter e interés público se convierten en negocios privados de los grandes funcionarios.

### **Las nuevas funciones de los estados**

En los últimos periodos de gobiernos neoliberales, de las últimas dos décadas, el Estado mexicano ha sufrido la influencia de las luchas sociales por una reafirmación civil de los derechos ciudadanos, y por la profundización de la democracia electoral y parlamentaria: la república, el sistema de órganos institucionales y partidos, la promoción de la ciudadanía electoral han avanzado notablemente; empero dichas instituciones modifican su carácter con las nuevas funciones y objetivos de los estados de competencia. La función de la gobernabilidad autoritaria para evitar los estallidos sociales y garantizar el orden interno se vuelve prioritaria, junto a la de viabilizar las políticas de la llamada globalización transnacional. Si el Estado es sociedad política más sociedad civil, el Estado mexicano

expresa cada vez más un divorcio frente a la sociedad civil y ésta se fragmenta en su interior entre una creciente minoría que se adhiere a las políticas de núcleos de competitividad y se desentienden de las limitaciones y falsedades de la democracia y, un sector cada vez mayor de la sociedad civil que entra en conflicto con las políticas económicas neoliberales, con la autonomización de las burocracias, con la institucionalización estatista de los partidos y, en cambio, exige otro programa económico orientado al desarrollo nacional, una nueva institucionalidad, abierta y democrática, y, vía la lucha por derechos de los movimientos sociales de distinto tipo, se convierte en ciudadanía activa.

El Estado mexicano se modifica bajo la globalización, pero esa mudanza y sus nuevas políticas resultan necesarias para la acumulación mundial de capital, al adquirir como Estado nuevas funciones y nueva capacidad de intervenir en la economía. El modelo neoliberal mexicano supone una fuerte intervención del Estado para poder impulsar nuevos ejes productivos mundializados, entre ellos el crear núcleos de competitividad localizados que, vía la producción para la exportación, permitan la inserción de la economía del país en la globalización. Cabe subrayar que en México no existe realmente de un Estado de competencia, sino de un Estado gerencial financierizado con políticas de "núcleos de competitividad", basados en múltiples subsidios a la actividad de empresas transnacionales, bajos salarios, prestaciones reducidas y un bajo costo de las materias primas. El Estado apoya la valorización del capital transnacional por medio de infraestructura inmobiliaria, energética y por la vía de contener las reivindicaciones sociales. El eje de las políticas del Estado son instituciones bancarias transnacionales, empresas de agricultura de exportación, de electrónicos, automotrices, de autopartes, de minerales, de gas, las cuales se convierten en favoritas del Estado para generar una actividad económica. Pero en general son empresas de rendimiento virtual, de "ensamble", o de extracción fácil, poco articuladas con la producción nacional y que logran integrar bajo el dominio de propietarios extranjeros y extranjerizados, a sectores sociales minoritarios, en una sociedad cada vez mayor de trabajadores precarizados y desempleados. Las mediaciones sociales y políticas que hacían parte de la función de cohesión social y legitimidad del Estado pierden vigor y se empequeñecen sobremanera.

Las propias políticas democratizantes del nuevo Estado no buscan integrar a la sociedad a una dinámica de competencia, sino que tiene más que nada el objetivo de crear condiciones para la gobernabilidad que garanticen la aplicación de las políticas de la agenda neoliberal, y buscan el control de la resistencia espontánea de los trabajadores y los excluidos. Para ello la democracia se acompaña de verdaderas contrarreformas políticas que buscan la autonomización del ejecutivo y de los funcionarios neoliberales en carteras claves: economía, industria y comercio, banca nacional, etc.; la subordinación de los órganos parlamentarios a las decisiones burocráticas de Estado sobre la modernización, la competitividad y la productividad. Con la estabilización de las instituciones democrático liberales, se da lugar a la paradoja de que se produce una exclusión de las masas de la política y una verdadera expropiación de la política por parte de las burocracias de los estados, lo cual es condición para la transformación del Estado en entidad al servicio casi exclusivo de la valorización del capital,



una entidad que desarrolla una mayor dependencia económico financiera. Por ello el nuevo Estado combina con la reducción de la soberanía nacional, la polarización económica y la exclusión social, asociadas al nuevo modelo de acumulación transnacionalizada de capital (Hirsch, 1996). Bajo el nuevo Estado se produce un vaciamiento de contenido de la democracia y una formalización excluyente de la participación de la sociedad civil en el Estado.

En términos del bloque de poder del Estado, la reestructuración neoliberal lleva a una destrucción del anterior bloque de "compromiso populista o desarrollista" que integraba al conjunto de los capitalistas nacionales y a sectores fuertes de obreros y campesinos, para dar lugar al dominio excluyente de una nueva oligarquía transnacionalizada, que tiene su eje en los grupos financieros y la tecnocracia económica, que constituye la asociación entre reducidas fracciones transnacionalizadas del capital nativo y los grupos de capitalistas transnacionales que dominan la mundialización financiera, productiva y de servicios del capital. La necesidad de consolidación del nuevo bloque de poder obliga a los dirigentes del nuevo Estado y a los miembros de la nueva oligarquía, a una verdadera guerra de destrucción política de los pactos nacionales anteriores, para liquidar los compromisos políticos de clases que se habían institucionalizado constitucionalmente. Se da lugar a la generación de políticas agresivas de exterminio (y no de reforma solamente) contra las viejas instituciones y organizaciones que cristalizaban esos compromisos, considerados ya caducos: se produce una ofensiva reformadora neoliberal de la Constitución, de las propias burocracias del Estado, los ejércitos, las universidades públicas, los sindicatos nacionales, las cámaras empresariales de mediana y pequeña industria tradicional, las organizaciones campesinas, etc. (Ianni, 1997, González Casanova, 1990, Ruy Mauro Marini, 1995). En el caso de estados que no logran éxito en sus políticas de destrucción de los viejos compromisos de clase, el capital transnacional amenaza inmediatamente con el retiro de los capitales y de los préstamos, situación que ha generado las diversas crisis financieras de México, Brasil y Argentina.

En el ámbito del poder latinoamericano se puede entrever un nuevo entrelazamiento transnacional de las elites que sistematizan y proyectan las políticas neoliberales de la mundialización, Esas elites realizan permanentes campañas por la privatización de las empresas e instituciones públicas, contra las políticas nacionalistas y las instituciones históricas basadas en el anterior acuerdo político estructural entre las clases del capitalismo latinoamericano; sus políticas buscan destruir los compromisos históricos de clases y menospreciar las políticas de desarrollo nacional (Ianni, 1997). La ideología de estas elites las conduce a adoptar el argumento de la existencia de una crisis histórica del Estado-nación referida a las instituciones del Estado nacional popular para justificar las políticas de desmantelamiento de dichas instituciones y proponer la creación de nuevas instituciones acordes con las actuales dinámicas de acumulación y a las nuevas concepciones (Banco Mundial, informes anuales desde 1980).

No obstante su evidente precariedad y sus limitaciones reales, el nuevo Estado gerencial financiero de núcleos de competencia latinoamericano no registra diferencias nacionales entre los países de la región. Lo que en América Latina se inició en los ochenta como distintas vías nacionales de reforma del

Estado, veinte años después, se presenta como una tendencia uniforme y homogénea de ajuste estructural y reforma neoconservadora del Estado, con los mismos lineamientos en la generación de economías para la exportación, liberalización del mercado de bienes, capitales y servicios, la privatización de las empresas públicas, los recortes del gasto social, la disminución del gasto público y la destrucción de los anteriores pactos de clases. Atrás de este fenómeno de igualación de políticas de reforma del Estado que iniciaron con tiempos distintos y marcadas diferencias nacionales, debido a la distinta correlación interna de clases y al diverso peso de las instituciones nacionalistas, está la capacidad abrumadora de los gobiernos de los Estados Unidos y de las políticas de los organismos financieros internacionales, en particular del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, para condicionar y uniformar las políticas económicas e imponer la internacionalización del capital en conjunción de los intereses de las empresas y élites internas. Ese proceso es particularmente evidente en nuestro país.

### **La problemática del desarrollo económico en el contexto de un Estado transnacionalizado en crisis de hegemonía y crisis política**

Bajo la globalización, el Estado nación latinoamericano entró en declive en cuanto poder político generador y auspiciador de políticas nacionales y populares de desarrollo económico, de agendas nacionales y sociales propias. Pasó a ser, como dijimos, un nuevo Estado burocrático autoritario de debilitada y subordinada competencia parcializada y limitada (que desarrolla como función principal llevar a cabo una tentativa de competencia con otros Estados para atraer y valorizar el capital a partir de subsidios y prestaciones al gran capital transnacional, pero que en México existe sobre la base de la valorización financiera, el bajo costo de la mano de obra y del petróleo, la desindustrialización, la quiebra de las cadenas productivas, el aliento a la despoblación rural y a la emigración ilegal) cuyo papel primordial se redujo a ser una institución operativa y administrativa del despliegue del mercado dominado por los grandes monopolios en la mundialización, atraer inversiones, fomentar exportaciones de maquila, autopartes, industria automotriz, industria electrónica y química, productos agropecuarios rentables y mano de obra ilegal. Ante eso el Estado prioriza equilibrar las balanzas de pagos, favorecer la acumulación transnacional de capital, generar servicios rentables, todo ello para lograr una reinsertión en la nueva mundialización de capital adecuada a los intereses de los nuevos capitales mundiales. El Tratado de Libre Comercio ha servido para consolidar estas tendencias y políticas.

Como sostiene el investigador de la Universidad de Frankfurt, Joachim Hirsch, las estructuras internas y las políticas de los nuevos estados proyectan una competencia entre ellos que incide también en una competencia entre las propias clases trabajadoras. La búsqueda de lo que se considera el lugar óptimo para la valorización del capital y para reducir el costo nacional de la mano de obra, lleva a una redefinición de los objetivos y el papel del Estado ante la sociedad en función de esa competencia interestatal. De ahí que México haya desplegado recientemente una política de conflictos con otros estados latinoamericanos para posicionarse mejor ante el capital transnacional. Lo mismo que los órganos del

Estado (ejecutivo, legislativo, judicial), las propias organizaciones políticas (partidos políticos) y sociales (sindicatos, asociaciones de clase) pierden su carácter de instituciones públicas y organizaciones sociales de masas integradas a estados desarrollistas o nacionalistas, para desarrollarse como instancias de transmisión de los compromisos y las políticas de la mundialización (Hirsch, 1996).

Los cambios en el poder y en el Estado bajo la globalización tienen hondas repercusiones en las relaciones establecidas entre el Estado y la política, así como entre la política y la sociedad de nuestros países latinoamericanos. Una repercusión fundamental es el debilitamiento de las mediaciones estatales que vinculan a la burocracia central con la sociedad civil; son cambios que estatizan a los partidos políticos y alientan una crisis política recurrente que da lugar a movimientos sociales con demandas políticas de incidencia en lo público. Los movimientos populares de barrios, de pueblos, de ciertas regiones en México, así como el neozapatismo, son expresiones de la sociedad civil del campo y de la ciudad, de indígenas y mestizos, inconformes con las transformaciones neoliberales del Estado.

### **El Estado nacional mexicano ante el desarrollo económico en el periodo del 2006 al 2020**

Después de analizar la situación actual del Estado en México y América Latina, conviene entrever algunas de las posibilidades que se abren para desmontar el Estado neoliberal y para reconstruir un Estado con orientación nacional y social avanzada bajo la globalización imperante, tanto en los aspectos económicos, como políticos y culturales.

Un primer elemento necesario para un Estado mexicano abierto a generar políticas progresistas ante el desarrollo económico, es que la sociedad mexicana cuestione la privatización del Estado bajo el neoliberalismo y recupere al Estado como una expresión de toda la nación y canalizador de lo público social, cambio que puede provenir en cierta medida de la decisión de élites burocráticas, pero, sobre todo, que tiene que tener su base en un movimiento nacional y social que exija que se reconstituya al Estado como un aparato político "social" abierto a la mayoría de la sociedad civil y sostenido por la fuerza y dinamismo de ésta. Ese es quizá el presupuesto de un cambio serio de la orientación del Estado en los distintos ámbitos de su actuación y en particular en lo que tiene relación con el desarrollo económico. Si no se produce este cambio, el Estado nacional seguirá siendo un aparato político burocratizado y autoritario, unificador de las políticas del capitalismo transnacionalizado, privatizado, vehículo de la globalización en curso y con políticas sociales destinadas exclusivamente a la gobernabilidad autoritaria. Un cambio radical de la autodefinición política del Estado es, entonces, condición para que se abran paso nuevas políticas de desarrollo económico nacional. Eso significa recuperar la autonomía relativa del Estado y exige un cierto jacobinismo, es decir una decisión política radical de autonomía nacional y de servicio social por parte de nuevas élites políticas abiertas a decidir las políticas sin someterse del todo a la *real politik* y capaces de asumir los compromisos internacionales de la globalización con criterios independientes basados en el interés nacional. Dicho jacobinismo, sin embargo, tiene que tener su correlato en los movimientos sociales autónomos y en

el impulso a la creciente organización independiente de la sociedad, para sostenerlo e institucionalizarlo. Una sociedad civil creadora de ciudadanía autosustentable para el desarrollo es fundamental para consolidar los cambios estratégicos de un Estado orientado a favorecer el desarrollo.

El segundo elemento es que el Estado acepte poner en el centro de la discusión pública nacional las políticas dominantes de generación de núcleos de competitividad exportadora. Las nuevas estructuras económicas mundiales de la globalización obligan a todos los estados a apoyar la conformación de regiones de competencia productivas y financieras. Sin embargo, hasta ahora los estados neoliberales latinoamericanos han aceptado la constitución de núcleos, y no de regiones, a partir de ofertar bajos salarios de una mano de obra precarizada, subsidiar a las empresas trasnacionales, aceptar el dominio de los sistemas financieros sobre las economías públicas: créditos, empresas estratégicas de servicios públicos, constituir ramas maquiladoras de firmas trasnacionales, etc. El Estado nacional con políticas de desarrollo nacional y social está obligado a poner a la discusión pública una concepción diferente de los núcleos de competencia vinculados a la globalización: una concepción de regiones productivas de altos salarios, capacitación de la mano de obra, consumo de materias primas y productos procesados nacionales, regiones con cadenas productivas articuladas a otras de la nación, inversión en educación pública y en investigación en ciencia y tecnología para el desarrollo, impuestos responsables a cambio de apoyo público, etcétera.

Las regiones de competencia deberán ser construidas de forma distinta a los núcleos de competencia aislados y caracterizados por bajos salarios. Dichas regiones tienen que ser parte de una política de desarrollo nacional que permita crear líneas estratégicas de construcción de una economía de ámbito nacional, que transformen la industria de materias primas estratégicas y ramas productivas básicas, en el sustento de políticas de industrialización competitiva a nivel mundial: petroquímicos, industria de bienes básicos para el mercado interno, recuperación de la soberanía alimentaria en el campo, políticas de educación e investigación que involucren a toda la sociedad, etc. Las concepciones dominantes de los núcleos competitivos localizados favorecen la burocratización del Estado, la corrupción y el aislamiento del poder público respecto de la sociedad. Combatir la burocratización, la corrupción y el aislamiento sólo será posible con una política de reforma de la sociedad civil y de creación de núcleos sociales de definición de lo público que acompañen las políticas de competencia con políticas de desarrollo nacional estratégico, bajo una nueva perspectiva nacional y social.

Un tercer elemento que el Estado mexicano requiere modificar para alentar políticas de desarrollo económico es el construir una concepción regional de desarrollo y cooperación con los países latinoamericanos. En lugar de mantener y desplegar la competencia entre estados nacionales para tener mejores condiciones de valorizar al capital, el Estado nacional puede coparticipar en la asociación de estados nacionales de América Latina y el Caribe para desarrollar industrias estratégicas complementarias, crear experiencias de integración política y cultural que lleven a elevar el nivel educativo y de investigación regional, tener políticas compartidas de tipo financiero con relación a

las empresas estratégicas para la competitividad, eso significa entender la participación compartida y articular de la región latinoamericana en la globalización.

En cuarto lugar, la recuperación de la regulación política de la economía nacional por el Estado es fundamental, ya no en el sentido de proteger a una industria nacional ineficiente y de altas ganancias, sino en el sentido de ser un Estado que aproveche el excedente económico de la acumulación interna de capital para desplegar políticas sociales universales, políticas de empleo y capacitación, políticas de inversión pública en industrias estratégicas y en industrias de dinamismo económico nacional y de interés social.

Particularmente importante en las políticas del Estado nacional para el desarrollo económico es la creación de una economía social estratégica que sostenga dicho desarrollo más allá de los intereses de inversión y acumulación de capitales privados nacionales e internacionales, productivos, de servicios, comerciales o financieros de corto plazo. México, como todos los países, tiene que construir una estrategia de desarrollo para largo y mediano plazo, que tome en cuenta un aprovechamiento integral y un desarrollo de los recursos naturales y sociales con los que cuenta, siendo uno de los tres países grandes de América Latina, junto con Brasil y Argentina. Para ello tiene que combatirse el centralismo histórico que ha circunscrito las políticas de desarrollo a unas pocas megalópolis, para concebir una política radical de desarrollo regional equilibrado que considere las ventajas comparativas actuales pero sobre todo la creación de líneas estratégicas de transformación regional que transformen al país en su conjunto.

Otra política del Estado nacional que propicie el desarrollo económico no será posible sin movimientos sociales autónomos de desarrollo regional, que incluyan a la sociedad civil, que impulsen la creación de una ciudadanía autoorganizada e independiente comprometida con el desarrollo local y regional, que no se reduzca a apoyar la capitalización privada, sino que constituya núcleos de desarrollo competitivo basados en economía social.

Bajo la globalización el desarrollo económico es concebido como resultado de la actividad innovadora de la iniciativa privada transnacionalizada, apoyada por tecnocracias y burocracias con visión técnica capaz de incorporar inversiones, apoyos financieros, tecnología, planeación, etc. Es fundamental desplegar una concepción alternativa de desarrollo económico, basada en otra concepción de estados de competencia, que atienda a generar competitividad sistémica en el mercado mundial, pero vinculada a las necesidades nacionales y sociales, y que sea concebida como resultado de la organización plena de la sociedad civil, de la fuerza transformadora de los movimientos sociales, de la creciente hegemonía civil alternativa. Un Estado que asuma el desarrollo económico como un compromiso de toda la sociedad, como la utilización de los recursos y energías de toda la sociedad, como un problema de creación de lo público a partir de la sociedad, será un Estado con verdaderas opciones para abrir paso al desarrollo económico. En ese sentido la sociedad civil de México tiene que asumir que el problema del desarrollo económico nacional es, antes de todo, un asunto político, una cuestión que le compete a ella misma y, no sólo una obligación del Estado.

## Bibliografía

- Acevedo, Guadalupe y Adrián Sotelo, 2005, *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Banco Mundial, Informes anuales, 1980-2005.
- Bartra, Roger, 1978, *El poder despótico burgués*, México, ERA.
- Bresser Pereira, 1999, *Sociedade e Estado em transformação*, Brasil, UNESP, ENAP, Imprenta oficial.
- Cueva, Agustín, 1979, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- González Casanova, Pablo (coord.), 1978, *América Latina, historia de medio siglo*, México, Siglo XXI Editores.
- , 1990, *América Latina hoy*, México, Siglo XXI Editores.
- Hirsch, Joachim, 1996, *Globalización, capital y Estado*, México, UAM-Xochimilco.
- Hirsch, Joachim, 2001, *Los estados nacionales de competencia*, México, UAM-Xochimilco.
- Ianni, Octavio, 1997, *El laberinto latinoamericano*, México, UNAM.
- Marini, Ruy Mauro, 1973, *Dialéctica de la dependencia*, México, ERA.
- y Mária Millán, 1995, *La teoría social latinoamericana. Textos escogidos*, México, FCPyS.
- Marx, Karl, 1885, *El Capital. Crítica de la economía política*, tomo II, México, FCE, 1946.
- O'Donnell, Guillermo, 1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, México, Paidós.
- , 2004, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, Altea y Alfaguara.
- Oliver, Lucio y Teresa Castro, 2005, *Poder y política en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Revueltas, José, 1961, *Ensayo sobre un proletariado sin cabeza*, México, ERA.
- Reyna, José Luis y Lorenzo Meyer, 1989, *Sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Varios, *Las clases sociales en América Latina*, Seminario de Mérida, México, Siglo XXI Editores.
- , *Clases sociales y crisis política en América Latina*, Seminario de Oaxaca, México, Siglo XXI Editores.
- Vilas, Carlos, 1996, *El Estado y las políticas sociales*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad.



## Del neoliberalismo económico a la economía con equidad

*Carlos A. Rozo\**

El 52% de los mexicanos se encuentran en un nivel de "pobreza patrimonial" al no ser capaces de satisfacer sus necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y transporte y 20.3% están en un nivel extremo de precariedad, el de la "pobreza alimentaria", al no tener un ingreso diario suficiente para consumir la canasta con requisitos mínimos de nutrición (Sedesol, 2003; Gabinete, 2005). Sin duda este grado de pobreza constituye un dilema ético y moral que levanta serios cuestionamientos sobre la dirección política del país. Más grave es que durante este sexenio la economía, al crecer a una tasa promedio anual cercana a 2%, no logró encausarse por una dinámica de crecimiento que coadyuvara a mejorar estos niveles de desigualdad social. La experiencia mexicana proporciona evidencia adicional de que la estabilidad macroeconómica y la orientación al exterior no son condiciones suficientes para que una economía crezca y se desarrolle con equidad.

La interrogante es si estos resultados son consecuencia inevitable del modelo liberalizador exportador, comúnmente denominado neoliberal, o más bien manifiestan deficiencias en la estrategia de políticas. De ser lo segundo, sólo se necesitaría mejorar el diseño de las políticas, pero de ser lo primero, serían necesarios cambios radicales en el modelo de desarrollo. La hipótesis de la que se parte en este trabajo es que las deficiencias están en el modelo de desarrollo sustentado en las propuestas del Consenso de Washington por lo cual éste debe ser superado si se pretende resolver el apremiante dilema de cohesión social que enfrenta la sociedad mexicana. Lo que el país requiere es un modelo en el que la lucha contra la pobreza se constituya en el motor de un crecimiento rápido y dinámico. La estabilidad y la apertura son necesarias pero insuficientes mientras no se generen mecanismos y encadenamientos que logren incrementar y dinamizar el mercado interno. Es la expansión del mercado nacional la que ofrece las posibilidades de generación de empleo y de alivio a la pobreza. Una agenda alternativa de desarrollo debe sustentarse en la premisa de que la pobreza y la extrema desigualdad son factores que acotan y limitan el crecimiento, por lo tanto, una agenda alternativa debe centrarse en establecer los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza al

---

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (rozo@correo.xoc.uam.mx). Deseo agradecer los valiosos comentarios que Hilda Rosario Dávila y Damián Rozo hicieron a una versión previa.

igual que hacer uso máximo de la complementariedad entre el estado y el mercado que encausan las instituciones y las políticas públicas.

Este trabajo propone, en la última sección, un enfoque del desarrollo basado en la premisa de que la pobreza constituye una limitante a las posibilidades del crecimiento económico por lo cual debe ser enfrentada frontalmente por una estrategia de expansión del mercado interno. En la parte inicial del trabajo se examinan las insuficiencias de las políticas que se apegaron al Consenso de Washington para poder ir más allá de la estabilidad macroeconómica. Posteriormente se revisan los postulados que dan empuje a la noción de que la pobreza puede ser un freno al crecimiento, al igual que se revisa la propuesta de instituciones que actúan como catalizadoras de las complementariedades entre el mercado y el estado para lograr niveles superiores de desarrollo.

### **El Consenso de Washington: ¿neoclásico o neoliberal?**

El Consenso de Washington consiste en un conjunto de políticas económicas que a finales de los ochenta un conjunto de analistas de la realidad latinoamericana consideró que la región requería para retomar la senda del crecimiento (Williamson, 1990). Con ello se terminaría con la década perdida para el desarrollo a la que había llevado la crisis de la deuda externa. El objetivo era encaminar a la región por una senda de estabilidad macroeconómica y rápida acumulación en el contexto de una economía de mercado y de apertura al exterior.

Las propuestas centrales de este paquete las sintetizó Williamson (1990) en los siguientes postulados:

1. Disciplina fiscal. Déficit menores que pudieran ser financiados sin recurrir al impuesto inflacionario.
2. Reordenación de las prioridades del gasto público. Éste debería dejar de apoyar actividades políticamente sensitivas que reciben más recursos de los que su rentabilidad justificaba a favor de campos menos vistosos pero con una rentabilidad económica alta y con potencial para mejorar la distribución del ingreso tales como la educación, la salud, y la infraestructura.
3. Reforma tributaria. El objetivo debería ser ampliar la base impositiva y reducir las tasas marginales.
4. Liberalización financiera. El enfoque debería ser hacia tasas de interés determinadas por el mercado.
5. Tipo de cambio competitivo. Lograr un tipo de cambio unificado suficientemente competitivo que induzca un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales.
6. Liberalización del comercio. Las restricciones cuantitativas al comercio deberían ser reemplazadas rápidamente por tarifas, las cuales se irían reduciendo hasta alcanzar una tasa baja y uniforme en el rango de 10 a 20%.



7. Liberalización de la inversión extranjera. Eliminar las barreras a la entrada de la inversión extranjera directa.
8. Privatizaciones de las empresas paraestatales.
9. Desregulación. Eliminar toda regulación que impiden la entrada de nuevas empresas o que restringe la competencia, en particular en el mercado laboral.
10. Derechos de propiedad. Fortalecer estos derechos especialmente en el sector informal.

Sin duda estas propuestas conceptualmente constituyen un paquete híbrido de las posturas teóricas neoclásicas y neoliberales sin conformar enteramente con una de ellas. Estas dos escuelas de pensamiento económico sustentan la misma premisa básica del logro de la eficiencia en la asignación de los recursos pero difieren en cómo se logra ese objetivo y por consecuencia en cuál es el rol y las funciones del Estado. Para los neoliberales, lo relevante es la privatización, mientras que para los neoclásicos es la desregulación, ya que los últimos postulan que la eficiencia depende de la competencia, mientras que para los primeros, lo importante son los derechos de propiedad.

En consecuencia, la postura neoclásica busca establecer y fortalecer las condiciones que garantizan la competencia para el funcionamiento de los mercados por lo cual se justifica y se hace necesario que el Estado atienda las situaciones en las cuales los mercados fallan porque son incompletos o por la existencia de externalidades. Es, entonces, tarea del Estado corregir o compensar estas fallas para una eficiente asignación de los recursos ya sea que lo haga directa o indirectamente.

Para los neoliberales lo determinante es la existencia y el respeto a los derechos de propiedad que definen el uso exclusivo que los individuos tienen sobre los activos y en consecuencia el efecto positivo que la propiedad privada tiene sobre el desempeño organizacional. La teoría de los derechos de propiedad postula que la propiedad privada proporciona a cada individuo el control sobre determinados recursos y sobre los beneficios derivados. Existen así incentivos para perseguir el mejor uso de los recursos de que se dispone cuando cada individuo responde a esos incentivos en la lógica de que el mayor bienestar individual posible maximiza el beneficio del conjunto social. En esta lógica se maximiza el crecimiento económico cuando la distribución del ingreso es determinada por el mercado, por lo cual las políticas de distribución del ingreso de los ricos a los pobres son negativas porque distorsionan los incentivos individuales. Por tanto, la función del Estado se limita a garantizar las leyes y el estado de derecho que favorezcan la propiedad privada y su usufructo.

En este contexto, Williamson se niega a aceptar la identificación de las propuestas del consenso como neoliberales, ya que elementos fundamentales de esta línea de pensamiento como lo relativo al monetarismo, la economía de oferta, la internalización de las externalidades, la libre circulación de capital y particularmente el adelgazamiento del Estado no fueron parte de la propuesta. Por el contrario, él argumenta que este paquete podía verse como un conjunto coherente de reformas para lograr una orientación de la política macroeconómica que estabilizara los ciclos y que podría incluso incidir sobre la desigualdad en la distribución del ingreso (2003: 11). En la práctica, las políticas im-

plementadas pusieron el énfasis en la liberalización del mercado y en la minimización del Estado, con lo cual se limitó la complementariedad entre el mercado y el Estado, lo cual terminó por fortalecer la lógica neoliberal sobre la neoclásica.

### La realidad del Consenso de Washington

En defensa de las reformas orientadas por el consenso se argumenta que toman tiempo para alcanzar los efectos positivos en el mercado. Chile empezó a ver beneficios hasta los ochenta y los consolidó en los noventa aunque las reformas se iniciaron a mediados de los setenta. Además, se hizo caso omiso a la liberalización del comercio acompañada de un tipo de cambio suficientemente competitivo y los cambios en el sector público han sido cosméticos y sus deficiencias permanecen hoy en día. La educación no recibió la atención ni los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad del conocimiento. La pulcritud de las privatizaciones es ampliamente cuestionada y la venta de activos gubernamentales no siempre resultó en el desarrollo de mercados y empresas eficientes. Sin el fortalecimiento del marco de regulación, se pasó de monopolios públicos a privados generando estructuras con incentivos perversos: el Estado otorgó garantías implícitas y explícitas a los inversionistas privados que se aventuraban en invertir en los sectores privatizados, cobijados en "la laxitud del regulador, o mediante el otorgamiento de garantías financieras" (Ortiz, 2003: 15). En fin, se argumenta que las reformas no fueron lo suficientemente profundas ni implementadas correctamente, ya que de haberlo sido, los beneficios hubieran sido mayores (Lora y Panizza, 2003; Fraga, 2004). De ahí, el planteamiento ampliamente promovido de que lo que se necesita es profundizar en las reformas porque la orientación de éstas es la correcta.

Las críticas a estas propuestas exponen una realidad diferente. Una crítica central es el sesgo hacia la estabilidad y en contra de superar las restricciones para el crecimiento de índole más estructural e institucional. El énfasis en la exportación minimizó el desarrollo del mercado interno y, en consecuencia, la lucha contra la pobreza. Igualmente deficiente fue pensar que para la creación de capital humano basta con una estrategia de derrame sin tomar en cuenta que gran parte de la población se encuentra en la economía informal.

En el mundo globalizado que se perfilaba a finales de los ochenta y para el cual se orientaban muchas de las propuestas no se tomaron en cuenta los incentivos y desincentivos del ambiente mundial (Naim, 2000; Stiglitz, 1998). Se empujó la liberalización comercial en un régimen de comercio mundial que se opone al desarrollo de la ventaja comparativa en mercados fundamentales para países latinoamericanos como los textiles y el algodón, o se les obligó a enfrentarse a productos agrícolas altamente subvencionados en las economías industriales. Este ambiente económico mundial no parecía ser el adecuado para iniciar o sostener reformas internas.

El punto clave es que la liberalización comercial convencional se limitó a favorecer una ventaja comparativa estática que se encuentra principalmente en productos primarios y en industrias

ligeras con bajo valor agregado. Pero como el objetivo de los países en desarrollo es pasar a niveles más sofisticados de industrialización, entonces, aprovechar las ventanas estáticas proporcionadas por la liberalización tradicional puede tener un impacto negativo en las posibilidades del desarrollo económico.

La minimización del Estado implicó desatender su función de regulador y su responsabilidad por favorecer instituciones públicas que equilibran los costos y los beneficios privados y sociales. Se puso poca atención en las instituciones y a su función de complementariedad entre las esferas pública y privada de la economía debido a que "la prioridad estuvo en adelgazar el estado no en hacerlo más efectivo" (Rodrik, 2000: 86).

La agenda de políticas propuesta al concentrarse en acelerar el crecimiento se olvidó del desarrollo y mucho más de la equidad. La agenda social tuvo poca atención lo cual reforzó el marco estrecho en que se plantearon las reformas sin una orientación a expandir el empleo. Minimizar el estado resultó en desequilibrios que el mercado por sí solo no puede resolver (Valenzuela, 1995; Mold y Rozo, 2005; Ortiz Cruz, 2005).

### **Mercado, Estado e instituciones**

Los resultados poco alentadores del consenso y el debate sobre sus deficiencias constituyen nuevos leños que han calentado el debate sobre los factores determinantes del crecimiento, su efecto sobre el desarrollo y la relación entre el mercado y el estado. La idea con mayor acuerdo es que el factor clave para este proceso cambia con el tiempo y no necesariamente es el mismo en todo lugar (Rodrik, 2000; Madrik, 2002; Easterly, 2002). Ahora se acepta que la estrategia del desarrollo debe contemplar la promoción de la democracia y contribuir a la cohesión social por medio de objetivos de equidad económico-social y sustentabilidad ambiental. Tan amplios objetivos requieren de una estrategia que considere que el Estado debe tener una participación activa, que existe una creciente desconfianza en los mercados y en la competencia y que lo que se definía como medios para el crecimiento, la educación y la salud, deben tomarse como fines. La experiencia, al confirmar que no hay una sola vía para el desarrollo, demuestra que cada país debe encontrar su propio modelo. Entre los cuatro tigres asiáticos Hong Kong enfatizó los mercados libres mientras que las otras tres economías usaron al gobierno para guiar las industrias de exportación (Ito, 1997; Wade, 1999).

Una enseñanza central en la evolución de la teoría del desarrollo ha sido que la coordinación implícita a la que llevan las señales de precios de mercado no es suficiente para la eficiente asignación de recursos cuando existen economías de escala y deficiencias de información. En este contexto, las decisiones de inversión requieren de una coordinación explícita por parte del gobierno para alcanzar dicha eficiencia (Stiglitz, 1997; Krugman, 1993). El mecanismo de precios puede ser eficiente para la toma de decisiones microeconómicas de producción pero la asignación de la inversión no puede ser dejada exclusivamente en manos del mercado. Ello lo demuestra la lógica de la planeación y de la

política industrial en Asia del Este (Wade, 1999), al igual que la estrategia de "escoger ganadores".<sup>1</sup> Factores como éstos dispararon el debate sobre si el componente estandarizado de liberalización comercial del Consenso de Washington era apropiado para los países en desarrollo o debería de ser modificado por una forma funcional (no discriminatorio) y selectiva (discriminatorio) de intervención gubernamental. El Banco Mundial tomó la posición de que dado que los mercados de productos y de factores no son totalmente eficientes en países en desarrollo se justifica una intervención gubernamental modesta de tipo funcional más que selectivo. Su propósito debe ser coadyuvar a establecer precios correctos por medio de intervenciones delimitadas en sectores industriales y empresas específicas. Lo importante a resaltar es que el debate se tradujo en un compromiso para aceptar una intervención selectiva con incentivos para consolidar la industrialización (World Bank, 1997). Rajan y Zingales son muy enfáticos al afirmar que "Los mercados no pueden florecer sin la muy visible mano del gobierno, la cual se requiere para establecer y mantener la infraestructura que capacita a los participantes a intercambiar libremente y con un alto grado de confianza... Un mercado competitivo es una forma de bien público (un bien, como el aire, que es útil pero difícil de asignarle un precio), y paradójicamente, requiere de acción colectiva para su mantenimiento" (2003: 276).

Un punto de partida con amplia aceptación es que las reformas en estos tiempos de globalización requieren de un esfuerzo de adaptación muy complejo por la volatilidad del entorno externo, por el surgimiento de nuevas tecnologías, por las adaptaciones que sufren las formas de organización industrial, por la aparición y desaparición de nuevos sectores y de mercados e incluso porque las reformas engendran mayores cambios. Este dinamismo demanda un proceso de adaptación constante y permanente que impone la aplicación de una mayor coordinación entre el estado y el mercado.

Se tiende así hacia un consenso entre los economistas de que gobierno y mercado son complementos no sustitutos para lograr el crecimiento y el desarrollo. La historia muestra que los gobiernos en países en desarrollo han sido determinantes en la creación de mercados, lo cual la teoría del estado no ha absorbido adecuadamente simplemente por que ella ha sido desarrollada sobre la experiencia moderna de los países industriales.

En este contexto, siguiendo a Reinert (1999: 279), la complementariedad entre estado y mercado se visualiza al dividir las funciones del estado en tres grandes categorías: el estado como proveedor de instituciones, el estado como de distribuidor del ingreso y el estado como promotor del crecimiento económico. La dificultad práctica para el logro de esta complementariedad entre el mercado y el estado para cumplir con estas funciones está en la complejidad de las particularidades operacionales para el diseño de estrategias que logren establecer las instituciones y las políticas públicas capaces de elaborar los incentivos adecuados para el crecimiento y el desarrollo. Pero como apunta Rodrik (2000), lo complicado está en que estas implicaciones operacionales aún no son bien entendidas.

---

<sup>1</sup> Estrategia de seleccionar industrias infantiles con el potencial para competir como exportadores en los mercados internacionales.

Además, las formas en que la complementariedad puede ocurrir son muy diversas, no hay una sola opción, cada economía nacional debe encontrar su propio diseño de complementación. Los mercados y el estado al ser actores complementarios se pueden combinar en múltiples formas las cuales responden a las peculiaridades de cada país. Consecuentemente, cada país requiere sus propias instituciones que conciben y ajusten esta complementariedad a las problemáticas locales y nacionales y favorezcan su instrumentación.

Las instituciones al ser las reglas del juego que guían las relaciones entre los ciudadanos, individual o colectivamente, en los asuntos económicos, políticos y sociales deben contribuir a crear un sistema de incentivos que ordenan y promueven el buen desempeño de estas relaciones.<sup>2</sup> Cuando lo hacen las instituciones son eficientes y contribuyen a crear y aumentar el bienestar social, de lo contrario son ineficientes y perjudican el bienestar colectivo. Así, las instituciones eficientes favorecen la coordinación de decisiones a fin de facilitar mejoras en la productividad y una distribución de los frutos obtenidos más equitativa mientras que las instituciones ineficientes crean desincentivos al promover comportamientos negativos para la convivencia social al canalizar el esfuerzo de los agentes hacia la disputa por el excedente social, con lo cual agudizan los conflictos de distribución y de poder. Evidentemente, las instituciones pueden incentivar la cooperación pero no siempre lo hacen. Entonces, un marco adecuado para el funcionamiento de la sociedad requiere de arreglos institucionales que al ser de largo plazo requieren ser complementados con acuerdos de corto plazo proporcionados por las políticas públicas.

La calidad de las instituciones es, en consecuencia, una función del tipo de incentivos que ellas produzcan para guiar el comportamiento individual y colectivo de los ciudadanos a partir del marco legal o extralegal que definan para el desempeño y organización de los individuos y para el diseño e instrumentación de las políticas públicas. En lo económico, por ejemplo, las instituciones son eficientes si crean incentivos que mueven a las personas a participar activamente en los procesos de producción, de inversión, de ahorro o de consumo en tal forma que contribuyen a mejorar la productividad.

En este contexto es que Ayala (2004) afirma que lo importante para explicar el desarrollo no es el acceso a los acervos de conocimiento, ni las diferencias en la dotación de factores, ni la fortaleza de los mercados de bienes o financieros, ni el grado educativo, como lo plantea la escuela neoclásica, sino la calidad de las instituciones. En buena medida ello depende de la capacidad para adaptar las instituciones a las condiciones locales. La implicación básica es que la economía de mercado está inevitablemente "incrustada" en un conjunto de instituciones exógenas al mercado que se construyen respondiendo a las condiciones históricas nacionales: cultura, ideología, etnicidad, etc. Lo más importante es que la calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo en el crecimiento y el desarrollo económico.

---

<sup>2</sup> Véase Ayala (2004) para una revisión de las instituciones en México.

Por ello las reformas a las instituciones o la creación de instituciones, es una tarea nacional que depende de la carga cultural e histórica sobre la forma en que nacionalmente se resuelven los conflictos entre los agentes políticos y sociales. Un dilema crucial es que esta reforma de las instituciones no se impone fácilmente desde arriba como sí fue posible hacerlo con las reformas de las políticas. Se requiere construir un consenso para que funcionen.

Un escollo mayor en la búsqueda de instituciones propias es que las reglas internacionales y la condicionalidad que imponen los organismos multilaterales reducen los grados de libertad para encontrar formas propias en cada país. Se tiene aquí, entonces, un campo de acción para la cooperación internacional entre los países en desarrollo para modificar esta lógica que imponen los países industriales.

Una característica fundamental de las instituciones nacionales debe ser su habilidad para administrar los conflictos de distribución del excedente. El que estos conflictos pueden ser causados por factores internos o externos es irrelevante, lo que importa es que sin esta capacidad institucional sería muy difícil alcanzar un funcionamiento óptimo del mercado. En este contexto, Rodrik (2000) afirma que el problema de América Latina desde la década de los setenta no ha sido el de una apertura insuficiente sino el de su incapacidad para manejar la apertura. Concluye él que se hizo un mal trabajo al responder a las turbulencias de la economía mundial ocasionando costos, como el de la deuda externa, que se magnificaron por los conflictos de distribución. Estos conflictos terminan por reducir la productividad con que la sociedad utiliza sus recursos.

## Pobreza y crecimiento

Una postura ampliamente aceptada en la actualidad es que las reformas de mercado de la década de los noventa fueron positivas para el crecimiento pero no es evidente ni demostrado que contribuyeron a reducir la pobreza y la desigualdad (Perry *et al.*, 2006; Easterly, 2002). Otros postulan que las políticas contra la pobreza en América Latina no han reducido pero tampoco aumentado la pobreza y la desigualdad (Birdsall y Székely, 2003: 50). Lo que sí es claro es que hay una relación entre pobreza y crecimiento.

Teóricamente ha sido demostrado que la pobreza, acompañada por una distribución desigual de activos como tierra y capital humano, tiene un efecto negativo sobre el crecimiento al aumentar las repercusiones adversas sobre el ahorro y la inversión de los mercados imperfectos y de instituciones gubernamentales débiles (Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Benabou, 1996). Barro (2000) muestra que en los países en desarrollo la desigualdad limita el crecimiento aunque ello no necesariamente ocurre en los países industriales. Incluso el Banco Mundial ha reconocido que para la prosperidad del conjunto de la sociedad la igualdad es un factor decisivo (Perry *et al.*, 2006).<sup>3</sup> Estudios

---

<sup>3</sup> El concepto no se refiere a igualdad en los resultados, tales como el ingreso, sino a la equidad en la igualdad de oportunidades.

microeconómicos muestran la existencia de correlación negativa entre crecimiento y pobreza (Alesina y Rodrik, 1994; Perssons y Tabellini, 1994; Banarjee y Duflo, 2000; Besley y Burquess, 2000). El punto central de este debate se centra en la relación directa entre las políticas para el crecimiento y las políticas para reducir la pobreza (Luztig *et al.*, 2002). Perry *et al.* resumen la situación al sostener que "La pobreza impide alcanzar tasas de crecimiento alto y sostenido induciendo a una variedad de círculos viciosos... la pobreza puede, de hecho, ser parte de la razón para que un país tenga un desempeño de crecimiento pobre" (2006; 6). La desigual distribución del ingreso importa cuando los mercados no funcionan eficientemente y cuando los gobiernos no son eficaces. Entonces, las fallas de mercado y de política en condiciones de alta desigualdad social, como es el caso de México, se convierten en factores que limitan el crecimiento.

La implicación de estos postulados es que fortalecer los mecanismos de mercado, en la lógica de las reformas del Consenso de Washington, no es sinónimo de crear oportunidades para la gente pobre. Se reconoce que las reformas basadas en el Consenso de Washington sólo han estado orientadas a mejorar la eficiencia del mercado sin eslabonamientos en su diseño para enfrentar la pobreza y la desigualdad y sin infundir confianza en los mecanismos de mercado. Cuando los pobres no poseen activos para ser usados en el mercado, incluyendo su propio capital humano, las reformas de mercado por sí solas no pueden resolver sus incapacidades para participar en los mercados. Ello es aún más cierto cuando lo que se pretende es una integración irrestricta a la economía global por medio de las exportaciones y a costa del mercado interno. En esta lógica se han confundido los fines con los medios por lo cual una verdadera estrategia de desarrollo requiere un cambio de énfasis: "La integración a la economía mundial tiene que ser vista como un instrumento para alcanzar mejores niveles de crecimiento y desarrollo económico y no como el objetivo mayor" (Rodrik, 2000: 101). Ningún país se ha desarrollado simplemente por su apertura al comercio y a la inversión extranjera. El verdadero desarrollo deviene de la combinación de aprovechar oportunidades en el exterior a partir de una estrategia de construcción de instituciones que estimulan la eficiencia y el crecimiento del mercado interno y en la que las exportaciones son sólo el medio para adquirir en el exterior los bienes que el país no produce.

Se requiere, entonces, una estrategia de desarrollo del mercado interno por medio de un arreglo institucional y de políticas públicas que se orienten a resolver las limitaciones que tienen los pobres para participar en el mercado. Esta sería una estrategia que resuelva las llamadas *trampas de la desigualdad*, de las cuales la central es la desigualdad de oportunidades.

### **Propuesta: la Agenda Social, primero**

La premisa fundamental de esta propuesta es que la lucha contra la pobreza es el camino hacia un crecimiento dinámico y sostenido. Ésta no se sustenta en cómo los pobres se benefician del crecimiento sino en cómo contribuyen al crecimiento. La agenda para esta ruta de desarrollo se sustenta en tres principios. Primero: un mercado interno fuerte por bienes y servicios es en sí mismo una

causa de crecimiento por el efecto retroalimentador sobre la inversión de capital y la innovación tecnológica. Segundo: el crecimiento económico es orgánico al responder a muchos factores pero entre ellos resalta la urgencia de incrementar la demanda agregada que se restringe por los elevados niveles de pobreza y el bajo nivel de los salarios. Tercero: lo importante en la agenda del desarrollo son los principios que la sustentan y no los detalles para hacerlos realidad. Mientras los principios han estado determinados por la eficiencia y la estabilidad no se ha avanzado mayormente en satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Resolver estas necesidades deben ser el objetivo global de una agenda de gobierno por lo que dejar la lucha contra la pobreza a una secretaria de estado no resuelve el dilema. La lucha contra la pobreza es una lucha que beneficia a todos los mexicanos, entonces, todos los esfuerzos deben orientarse en esa dirección.

La falta de dinamismo del mercado interno ocurre porque los pobres no participan en el mercado o lo hacen muy marginalmente. Esta premisa se sustenta en dos supuestos: 1) no tienen activos que mejoren su productividad, y 2) no tienen acceso a los mercados de crédito que les permitan tener mejores oportunidades para adquirir estos activos. En consecuencia, el modelo de desarrollo nacional tendrá que enfrentar simultáneamente estas dos inequidades en cumplimiento de la función estatal de promotor del desarrollo. Una política social que enfrente estas inequidades y que impulse el crecimiento debe ser el pilar central sobre el que se sustenta el conjunto de políticas económicas para el desarrollo.

En este enfoque la política social se orienta a dotar de capacidad laboral a las personas, por lo cual las políticas deben estar orientadas a crear capacidades y habilidades que les permitan proveerse por sí mismos. No busca resolver problemas y limitaciones de las personas individuales sino dotarlas de las capacidades y los recursos que ellas deben tener para poder enfrentar las condiciones del mercado. No es una estrategia para la sobrevivencia de las personas y sus familias ni para el alivio pasivo de la pobreza, el desempleo o las limitaciones físicas y psíquicas. En este enfoque la política social no se percibe como una carga para el Estado sino como una inversión y un factor productivo. Al contribuir a aumentar la capacidad productiva de aquellos que no la tienen, la política social se constituye en un medio para responder a las nuevas tendencias del mercado, a mejorar la competitividad nacional y a crear empleo. En la Unión Europea un enfoque en esta dirección busca como resultado final reducir la carga de la seguridad social sobre el presupuesto público al igual que elevar los estándares laborales y la productividad (Comisión Europea, 2000).

Para mejorar el bienestar al mismo tiempo que se limita el presupuesto social se requiere crear una nueva institucionalidad que combine los postulados tradicionales de la política social con la política laboral por medio de un acuerdo o pacto social. La Unión Europea, por ejemplo, ha tomado este camino con la Estrategia Europea de Empleo.<sup>4</sup> La premisa fundamental de esta institución es que

---

<sup>4</sup> Formas de acercarse a este objetivo son los acuerdos que se encuentran al interior de los llamados "pactos sociales", "alianzas para el empleo", "acuerdos para la competitividad y el empleo" o "cooperación para proyectos sociales". Véase: Sisson *et al.* (1999) y Nelson y Zadek (1999).



el mercado laboral es el factor determinante en asegurar la integración social en la lógica de que las políticas sociales pasivas para enfrentar la desigualdad y la pobreza no funcionan como estrategias de largo plazo. Lo procedente es incorporar el aspecto social a todas las políticas económicas para que se dé un crecimiento que impacte sobre la pobreza y la desigualdad. El elemento central de esta iniciativa es la combinación de los desarrollos en el campo de las relaciones industriales (formas de gestión de recursos humanos) con las políticas laboral, industrial, fiscal y monetaria.

Esta propuesta se sustenta en dos grandes iniciativas: 1) introducir el objetivo de equidad en la política macroeconómica tradicional y en todas las políticas económicas a fin de dotar y proteger los activos de la gente pobre y, 2) diseñar políticas y programas para incrementar los activos de la gente pobre e instrumentar políticas que favorezcan la rentabilidad de los activos de la gente pobre. La primera iniciativa es inherente al orden macroeconómico y la segunda al sistema financiero. Por ello las propuestas que a continuación se presentan se centran en estos dos terrenos.

Pero para que el gobierno pueda contribuir a mejorar las instituciones y el funcionamiento del mercado es necesario mejorar su propio funcionamiento. Un uso más intensivo de incentivos que guíen su comportamiento al mismo tiempo que contribuyen a mejorar el comportamiento del sector privado sería lo deseable por medio:

1. Del uso de mecanismos de mercado para incentivar su funcionamiento, como subastas para la compra y venta de activos oficiales.
2. La eliminación de comportamiento discrecional.
3. La racionalidad de la regulación al concentrarse en el producto y no en los insumos.
4. La calidad de la burocracia que depende de la calificación de sus trabajadores, la cual se administra por medio de sistemas de contratación, entrenamiento y promoción y del nivel de salarios.
5. El estímulo y uso de la competencia de los agentes públicos frente a los agentes privados.

### **Estrategias de política macroeconómica**

La política pública en esta perspectiva debe ser una política social de dimensión macroeconómica y de orientación a la generación de empleo que incida sobre la capacidad adquisitiva de los pobres. En su función como promotor del crecimiento el Estado tiene una función elemental en crear demanda, en fortalecer la demanda que se requiere para que los mercados de masas del capitalismo funcionen como deben hacerlo. Ello no puede ocurrir mientras los salarios se mantengan por debajo del nivel de subsistencia. Hay que robustecer la demanda de los pobres que hasta el momento ha sido marginal por los bajos salarios que reciben. No hay que olvidar que la producción industrial fordista en los países industriales fue posible por que la remuneración de los trabajadores lo permitió. No menos importante fue la política adoptada por los Estados Unidos en el siglo XIX denominada como "Estrategia de sala-

rios altos" (*The High Wages Strategy*) que concibió la necesidad de salarios altos como un objetivo en sí mismo (Reinert, 1999: 283). En el centro de esta línea de pensamiento económico está el hombre y sus necesidades y no la persecución de equilibrios en que el hombre no pasa de ser un factor de producción. En términos prácticos esto implica revertir la política de control de los salarios que se practica desde inicios de la década de los ochenta, la cual ha hecho que el salario mínimo, una de las principales instituciones nacionales, sea letra muerta al no cumplir los salarios mínimos generales con el requerimiento de "ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos" como lo ordena el artículo constitucional 123. Un modelo alternativo debe comenzar por cumplir con el Estado de Derecho y por respetar las instituciones existentes.

La política macroeconómica debe estar orientada a fortalecer las oportunidades de los pobres para participar en la actividad económica formal. Las políticas fiscal y monetaria requieren, consecuentemente, ser reorientadas sin alterar la estabilidad económica de largo plazo. Ello implica que la política fiscal debe ser expansionista para dinamizar la demanda agregada y debe diseñarse en una lógica anticíclica que en los buenos tiempos prevé para los malos, especialmente en lo que se refiere a la seguridad social. En esta lógica los programas de salud, educación, y vivienda deben ser contemplados no como gasto sino como programas de inversión para dotar de activos a los pobres con el fin de mejorar su productividad y permitirles participar en el mercado. Como observan Birdsall y Székely "Ello sólo puede lograrse si la política social es el corazón de la estrategia de desarrollo de un país, más que verla como algo que compite por los recursos públicos y que puede estar socavando la estabilidad macroeconómica" (2003: 66).

Mejorar el capital humano y los medios que lo permiten, en la gran mayoría de los mexicanos debe prevalecer como objetivo del gasto público. Por ello, el gasto en salud y en educación debe ser prioritario sobre la premisa que en estos sectores, lo que importa no es gastar más sino cómo se gasta. Lo fundamental es eliminar los impedimentos que limitan a los pobres a tener educación, como es su escasez de liquidez o su mala salud. No hay que pensar sólo en educación formal sino igualmente en programas de formación que doten de habilidades y capacidades técnicas para enfrentar el mercado en condiciones para obtener mejores salarios.

Se requiere inversión pública en infraestructura que coadyuve en forma sistémica a mejorar la productividad de los más pobres, especialmente en el sector rural ya que regiones sin infraestructura, como agua, electricidad, teléfono, carreteras, Internet, centros de salud y de educación no atraen inversión y no se crea empleo. Urge, entonces, eliminar el sesgo contra lo rural. Lo que implica esta opción es que invertir en los pobres es un buen negocio para todos los mexicanos, pero principalmente cuando a la gente se le involucra en iniciativas de inversión local. Programas como Oportunidades son necesarios pero no suficientes como una estrategia de largo plazo. Una estrategia alternativa requiere de una reforma fiscal que prevenga el empeoramiento de las condiciones de pobreza y desigualdad. Una propuesta con futuro es la del diseño de un sistema impositivo sobre la base de un "seguro de desigualdad"

como el propuesto por Shiller (2003, cap. 11). Dicha lógica impositiva intenta evitar que la distribución del ingreso se deteriore ante cambios sociales que ocurren como consecuencia de los avances en la tecnología y la robótica que tienen un gran potencial para generar desigualdad en el futuro.

Para la estabilidad macroeconómica es fundamental la relación entre la política fiscal y la deuda pública, en particular cuando ésta es en moneda extranjera, por la vulnerabilidad que ello crea hacia salidas súbitas de capital o por las posibilidades de otros choques externos como movimientos en los términos del intercambio, que terminan por afectar a los grupos sociales menos responsables por esos choques. A este fin urge una reforma fiscal cuyo primer paso debe ser hacia mejorar la eficiencia del sistema existente por medio de mayor cobertura y mejor definición de los objetivos de la tributación, eliminar o por lo menos minimizar la evasión fiscal, mejorar significativamente los costos de recolección y enfrentar la estructura de subsidios regresivos. Este último punto es fundamental ya que es paradójico que la estructura de subsidios al consumo de servicios públicos, que debe apoyar a los pobres tiene, en realidad, un carácter regresivo porque apoya servicios que no llegan a los más pobres y necesitados como los destinados a la educación universitaria (la cual no reciben los pobres), la gasolina, la electricidad y hasta el agua.

La política monetaria aunque ha contribuido a la estabilidad debe repensarse ya que su carácter restrictivo ha frenado el crecimiento (Ortiz Cruz, 2005; Huerta, 2005). La autonomía del Banxico y su mandato uniobjetivo de estabilidad de precios dan poca flexibilidad pero no deberían oponerse a bajas tasas de interés, normas severas y prudenciales para el sistema bancario y un tipo de cambio competitivo.

La compensación recíproca entre la estabilización por medio del tipo de cambio y la liberalización comercial es complicada y generalmente se subestima el costo de la apreciación cambiaria. Un tipo de cambio real apreciado mueve los precios en la dirección incorrecta al incentivar la importación de insumos, con efectos negativos sobre la producción nacional y, en consecuencia, sobre el mercado interno.

La relación tipo de cambio-estabilización se complica al añadir la liberalización de la cuenta de capital por la presión a la sobrevaluación de la moneda nacional. La experiencia de Chile aconseja recurrir a control de capitales para desanimar entradas de capital no deseadas más que para restringir su salida en tiempos de crisis. México al no aplicar ninguna de estas medidas ha solapado la sobrevaluación del tipo de cambio con lo cual ha visto retroceder su grado de competitividad. Importante es reconocer que la unidireccionalidad en el ejercicio del banco central hace imperativo el mayor activismo de otras dependencias del gobierno para promover el crecimiento.

## **El sistema financiero**

Existe consenso entre los economistas que un sistema financiero desarrollado va de la mano de una economía fuerte. Pero esa fortaleza no se alcanza cuando una parte tan grande de la población del país es excluida de estos servicios (Lustig *et al.*, 2002; Rajan y Zingales, 2003). En consecuencia, una de las tareas fundamentales para un modelo de desarrollo incluyente es la eliminación del sesgo que

el sistema financiero tiene en contra de los pobres. Cuando el sistema privilegia a los que ya tienen activos, como educación, tierra y capital físico, urge asegurar mecanismos para que los pobres tengan acceso a financiamiento porque estas limitaciones sobre los pobres se convierten en limitaciones sobre el crecimiento. Rajan y Zingales argumentan que "a los pobres se les incapacita totalmente cuando no tienen acceso a financiamiento. Para que los pobres tengan mejor acceso el mercado financiero tiene que desarrollarse y ser más competitivo" (2003: 3). Moverse en esta dirección definitivamente debería ser una prioridad en México donde, en junio de 2005, sólo cinco bancos y de propiedad extranjera concentraban 77.3% de los activos bancarios, 78.2% de la cartera bancaria y acumulaban 75% de la utilidad neta (Roza, 2006).

No se trata de que la gente deje de ser pobre para que pueda ser sujeta de crédito, como lo postula Rangel Domene al afirmar que "Necesitamos que la gente salga de la pobreza, que se cree riqueza, porque ellos serán nuestros clientes futuros" (Campa, 2006: 25). Por el contrario, se necesita que el sector financiero contribuya a que la gente salga de la pobreza. Se puede lograr por medio de cambios en la estructura legal que atiendan una de las grandes limitantes del sistema, que es la incapacidad de la mayoría de los ciudadanos para ser sujeto de crédito debido a que los activos no fijos no pueden ser colateralizados. Ello implica acabar con lo que Rajan y Zingales denominan "La tiranía del colateral". Los pobres sin colateral se ven imposibilitados de obtener préstamos aunque el rendimiento de sus inversiones pudiera ser alto. También urgen cambios orientados a la creación de incentivos fiscales que modifiquen la naturaleza individual del crédito, que promuevan préstamos colectivos y que incrementen la oferta de créditos convencionales a los pobres. Lustig *et al.* defienden la postura que "Acciones para promover el desarrollo de instituciones y servicios financieros que verdaderamente sirvan las necesidades de los pobres son un factor potencial de impulso al crecimiento" (2002: 7).

Un prerrequisito básico para el éxito de este enfoque es que las tasas de interés sean bajas, para lo cual es determinante superar el bajo nivel de ahorro de la economía. Se plantea así un serio problema de causalidad entre el bajo nivel de ingresos y las bajas tasas de ahorro. La literatura, argumentan Gavin *et al.* (1997), no es concluyente al respecto, como tampoco lo es en definir la correlación entre ahorro público y ahorro privado. El dilema real es que sin ahorro no se logra el crecimiento, pero las políticas para incrementar éste pueden ser contraproducentes para el crecimiento. Además, la ausencia de ahorro ha hecho que las economías en desarrollo sean dependientes de los flujos externos de capital lo cual abre el rango de complicaciones.

Se requiere, entonces, crear y fortalecer incentivos para la formación de ahorro nacional para cuyo fin se requiere construir una sólida base para el ahorro del sector público que generalmente depende del sistema de seguridad social. El sistema de pensiones es una de las principales fuentes de ahorro público pero hay factores que van en contra de su funcionamiento correcto (Levy, 2003). Su mal manejo se ha convertido en una fuente para el desahorro público por las transferencias presupuestales que requiere. Además, el replanteamiento de un sistema de pensiones público hacia un sistema privado sustentado únicamente en criterios de eficiencia financiera y que permite e incenti-

va a invertir en la bolsa de valores no cumple, según Shiller, con la esencia del sistema financiero moderno que "es reducir el impacto de riesgos al diseminar estos en muchas personas, y no simplemente por la diversificación de un portafolio de inversión". Permitir que los fondos de pensión se inviertan en la Bolsa, afirma Shiller, "no es sabiduría financiera. Es simplemente apostar que se tendrá tan buena suerte en el futuro como se tuvo en el pasado" (2003: 173).

Otra inequidad del modelo de pensiones privado es que no ha contribuido al uso que de estos fondos podrían hacer los propios contribuyentes al sistema; es decir, los que contribuyen al sistema no pueden hacer uso de él por no ser sujetos de crédito con base en requerimientos tradicionales. El sistema puede ser eficiente en incrementar el ahorro nacional y permitir la creación de un mercado nacional activo y líquido por bonos y acciones corporativas de largo plazo pero ello sólo para beneficio de las grandes empresas. Adicionalmente, la inserción de estos fondos en los mercados financieros nacionales e internacionales aumenta el impedimento para que los propios contribuyentes puedan hacer uso de estos ahorros. Hay que tener presente, además, que las inversiones realizadas en el extranjero podrían convertirse en una fuerza de desestabilización en la balanza de pagos. Pero la principal deficiencia del sistema es su alto costo para los contribuyentes, lo cual reduce sus beneficios.

El logro de mayores rendimientos para los propios contribuyentes requiere establecer un conjunto de regulaciones gubernamentales muy estrictas, y un sistema muy exigente de evaluación de las Siafores por agencias de crédito local con límites para cada categoría de inversión. Sólo una escrupulosa supervisión puede evitar los abusos a que está expuesto el sistema privatizado. Fundamental es asegurar una mejor integración de la administración de pensiones con el sistema de crédito que hasta ahora es la vinculación menos desarrollada. En particular porque no se ha orientado a vincular a los contribuyentes a estos fondos como uno de los grupos potenciales de crédito. Hasta ahora los bancos no han prestado mayor atención a este potencial. Si esto se hiciera, los sectores menos prósperos de la sociedad podrían tener mayor acceso al crédito de consumo y al crédito hipotecario.

Mejorar los rendimientos para hacer que los ahorradores potenciales hagan uso del sistema financiero es otra tarea pendiente, lo cual implica hacer más eficiente al sector bancario y a los mercados de capital (Kuczynski, 2003: 106). Teóricamente, la banca es un pilar básico para el crecimiento del ahorro siempre y cuando los bancos sean dinámicos y saludables y otorguen crédito a costos y maduración razonables. En la práctica se está lejos de este funcionamiento al prevalecer una cultura de aversión al riesgo que se manifiesta en el comportamiento oligopólico del sistema en el cual la competencia se minimiza y la distribución de los préstamos se caracteriza por la preferencia que se da a las grandes corporaciones en detrimento de las empresas más pequeñas. La consecuencia es un sistema financiero subdesarrollado; es decir, "un sistema que carece de una infraestructura básica tal como leyes adecuadas y expeditamente aplicables, estándares contables transparentes y autoridades de regulación y de supervisión efectivas" (Rajan y Zingales, 2003: 27). De ahí, el bajo nivel de cobertura que tiene la banca y los altos costos en el otorgamiento del crédito. Se argumenta que los costos son altos porque se paga una prima de riesgo por las expectativas de inflación, hay información

crediticia pobre y ausencia de información crediticia estandarizada y por las dificultades legales para cobrar. Pero, en realidad, el alto nivel de los costos tiene que ver con el bajo nivel de competencia que hay en el sistema, como ya se anotó.

Lo que se requiere es impulsar y crear los incentivos para un uso más social de estos fondos de pensión, por ejemplo para el desarrollo de infraestructura. Esta es una idea aplicable a todos los fondos de inversión. Absolutamente necesaria es una iniciativa de promoción del uso de fondos de inversión para propósitos que vayan más allá de la simple maximización de la ganancia. Esto es el desarrollo de fondos de inversión con orientación social, como la promoción del desarrollo de comunidades pobres o la creación de bancos y fondos de desarrollo comunitario que reciban fondeo de inversionistas con una mentalidad social para la rehabilitación de desarrollos urbanos, para habitación de interés social y para pequeños empresarios. Una utilización posible de las remesas del exterior podría encontrar cabida en alternativas de la llamada inversión social, aquella en que los inversionistas se preocupan de dónde provienen sus rendimientos.

### Pleno empleo sin inflación

Un nuevo orden económico que sea incluyente en realidad tiene que ser una propuesta de política económica que tenga como objetivo el pleno empleo. Para complementar la propuesta anterior de "Agenda Social: Primero" conviene revisar algunas ideas sobre propuestas contemporáneas de cómo acercarse al pleno empleo. En la perspectiva keynesiana y poskeynesiana el pleno empleo es un requisito fundamental para lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza porque para alcanzarlo es menester implementar políticas cuyo impacto lleva inevitablemente a una redistribución del ingreso y de la riqueza (Keynes, 1974: 328).

Una propuesta de pleno empleo lanzada por el propio Keynes es la que se enmarca en la iniciativa de "socialización de la inversión". Este proceso lo impulsa un paquete de políticas que afectan el excedente económico y cómo éste puede ser dividido entre las clases sociales. El instrumento central de este esquema es el establecimiento del Consejo Nacional de Inversiones (CNI) cuyo propósito sería alcanzar pleno empleo regulando estratégicamente el flujo de inversiones y de gastos por un apropiado control del financiamiento de largo plazo (Seccareccia, 2004: 17). Este Consejo se combina con políticas monetaria y fiscal *ad hoc*. La política monetaria debe orientarse a mantener bajas tasas de interés que llevarían hacia un estado de pleno empleo en la economía y a una redistribución del ingreso desde el sector rentista.

La política fiscal en esta lógica supone que la existencia de un déficit presupuestal es un signo de que el gobierno carece de una política sólida de inversión pública que favorezca el pleno empleo por medio del CNI. Es por ello que Keynes dividió las cuentas del Estado entre corriente y de capital. En una economía que pretenda alto crecimiento sustentado en gasto público, realizado por el CNI, el gobierno deberá tener un excedente en su presupuesto corriente ordinario el cual deberá ser transferido a su

presupuesto de capital. (Seccareccia, 2004: 18). Los gastos de inversión pública deberían inducir al pleno empleo al estabilizar la inversión agregada a lo largo del ciclo económico. Se contribuye así al objetivo propuesto previamente de una política anticíclica. Lo determinante en esta lógica es no considerar solamente el nivel del gasto público sino más bien la composición del gasto en el largo plazo dando prioridad al gasto de inversión. Este razonamiento no es exactamente el que los gobiernos pusieron en práctica después de la segunda guerra mundial por medio de obra pública y bajas tasas de interés.

Esta iniciativa se complementa con la propuesta más reciente de que el gobierno puede actuar como empleador de última instancia. Descansado en propuestas de Minsky (1996), este enfoque considera que el pleno empleo se puede alcanzar sin efectos inflacionarios. Ello se logra con políticas de demanda agregada y un rechazo a la lógica neoclásica de políticas monetaria y fiscal neutras. Se postula que un déficit permanente financiado por la creación de dinero podría ser completamente compatibles con la estabilidad de precios. La política de empleador de último recurso se sustenta en un salario dado de empleador de última instancia con lo cual se establece un acervo de reserva de trabajadores y un salario básico establecido exógenamente por el gobierno (Wray, 1998). El Estado absorbe todo el desempleo del sector privado a la tasa salarial base garantizando el pleno empleo.

La lógica de este modelo se sustenta en la premisa de que el desempleo no es el resultado de un salario alto sino de la falta de demanda agregada, simplemente porque los salarios son muy bajos. El gasto público discrecional conduce hacia el pleno empleo con lo cual se incrementa el salario y, por lo tanto, se fortalece la demanda agregada y se incide sobre la pobreza.

En resumen, para que la economía de mercado contribuya al crecimiento al tiempo que favorece la lucha contra la pobreza requiere de instituciones capaces de regular, estabilizar y legitimizar al propio mercado, lo cual hace al sistema sustentable y capaz de moverse hacia objetivos que van más allá de la eficiente asignación de recursos y que tienen que ver con la equidad y la distribución de los beneficios del desarrollo. Sin estos mecanismos institucionales la desigualdad y la pobreza al limitar el crecimiento se constituyen en factores que deterioran el funcionamiento del mercado.

## Bibliografía

- Aguion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa, 1999, "Inequality and Economic growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, 37, 4, 1615-1660.
- Alesina, A. y D. Rodrik, 1994, "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), pp. 465-490.
- Ayala Espino, José, 2004, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, FCE.
- Banco Mundial, 2006, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Equidad y Desarrollo*, Washington D.C.
- Barro, Robert, 2000, "Inequality and growth in a panel of Countries", *Journal of Economic Growth*, 5, núm. 1, pp. 87-120.

- Beesley, T. y R. Brugess, 2000, "Land Reform, Poverty Reduction and Growth. Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 115(2), pp. 389-430.
- Benabou, Roland, 1996, "Inequality and growth", en Ben Bernanke y Julio Rotemberg (eds), *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, Mass.
- Benarjee, A. y E Duflo, 2000, "Inequality and Growth: What can the data say?", *NBER Working paper 7796*, Cambridge, Mass.
- Birdsall, Nancy y Miguel Székeli, 2003, "Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy", en Pedro-Pablo Kuczynski, y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington, pp. 49-73.
- Campa Zuñica, Roberto, 2006, "Banca: ¿Una nueva era?", *Poder y negocios*, 15 de marzo, pp. 23-27.
- Comisión Europea, 2000, *Social Policy Agenda (COM (2000)) 379 Final*. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/general/com00-379/com379\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/general/com00-379/com379_en.pdf)
- Easterly, William, 2002, *The Elusive Quest for Growth*, The MIT Press.
- Fraga, Arminio, 2004, "Latin America since the 1990s: Rising from the Sicked?", *Journal of Economic Perspectives*, segundo trimestre, pp. 89-106.
- Gabinete de Desarrollo Humano y Social, 2005, *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2005*, México, Gobierno de México.
- Gavin, M., R. Hausmann y E. Talvi, 1997, *Saving Behavior in Latin America. Overview and Policy Issues*, idb.
- Huerta, Arturo, 2005, "La reducción de la inflación, la restricción crediticia y el estancamiento económico: El caso de México", en María Guadalupe Mántey y Noemí Levy Orlik (coords.), *Inflación, crédito y salarios: nuevos enfoques de política monetaria para mercados imperfectos*, M.A. Porrúa, UNAM-Acatlán, pp. 409-430.
- Ito, Takatoshi, 1997, "What can Developing Countries Learn from East Asia's Economic growth?", *Proceedings of the World bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 183-206.
- Keynes, J.M.T., 1974, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- Krugman, Paul, 1993, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", *Proceedings of the World bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 15-38.
- Kuczynski, Pedro Pablo, 2003, "Reforming the State", en Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington, pp. 33-47.
- Levy Orlik, Noemí, 2003, "Los efectos de la privatización de los fondos de pensiones en el financiamiento de la inversión y el crecimiento económico en México", en G. Mántey y Noemí Levy (coords.), *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados*, M.A. Porrúa, DGAPA, UNAM-Acatlán, pp. 179-205.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza, 2003, "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", *IDB Working Paper*.
- Lustig, N., "Crisis and the Poor. Socially Responsible Macroeconomics", *Sustainable Development Department Technical Paper POV-108*, IDB, Washington, D.C.
- Lustig, N., O. Arias y J. Rigolini, 2002, "Poverty Reducción and Economic Growth. A Two Way Causality", *IDB Technical Working Paper Series*, March.
- Madrik, Jeff, 2002, *Why Economies Grow*, A Century Foundation Book, Basic Books.
- Minsky, Hyman P., 1986, *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press.
- Mold, Andrew y Carlos A. Roza, 2005, "Liberalization, Growth and Welfare: The Maquilization of the Mexican economy", en Kishor Sharma y Oliver Morrissey (eds.), *Trade, Growth and Inequality in Developing Countries*, Routledge, Londres.



- Nain Moses, 2000, "Washington Consensus or Washington Confusion", *Foreign Policy*, Spring.
- Nelson, Jane y Simon Zadek, 1999, *Partnership Alchemy: New Social partnerships in Europe*, Copenhagen, The Copenhagen Centre.
- Ortiz Cruz, Eitelberto, 2005, "El subastador tiránico y las limitaciones de los postulados de Fundamentos Macroeconómicos Sanos", en María Guadalupe Mántey y Noemí Levy Orlik (coords.), *Inflación, crédito y salarios: nuevos enfoques de política monetaria para mercados imperfectos*, M.A. Porrúa, UNAM-Acatlán, pp. 101-140.
- Ortiz, Guillermo, 2003, "La fatiga de la reforma", *Finanzas Et Desarrollo*, FMI, septiembre, pp. 14-17.
- Perry, Guillermo, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney, Luis Servér, 2006, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, The World bank, Washington.
- Perssons, T. y G. Tabellini, 1994, "Is inequality harmful for Growth?", *American Economic Review*, 84(3), pp. 600-621.
- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales, 2004, *Saving Capitalism from the Capitalist*, Princeton University Press.
- Reinert, Erik, S., 1999, "The role of the state in economic growth", *Journal of Economic Studies*, vol. 26, 4-5, pp. 268-326.
- Rodrik, Dani, 2000, "Development strategies for the 21st Century", Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Rozo, Carlos A., 2005, "La extranjerización del sector bancario mexicano. Expectativas y Resultados", noviembre, manuscrito.
- Seccareccia, Mario, 2004, "What type of full employment? A critical evaluation of 'Government as the Employer of Last Resort'", *Investigación Económica*, enero-marzo, pp. 15-43.
- Sedesol, 2003, "Medición del desarrollo, México 2000-2002", México, junio.
- Shiller, Robert, 2003, *The New Financial Order. Risk in the 21st Century*, Princeton University Press.
- Sisson, Keith, Jacques Freyssinet, Hubert Kriegar, Kevin O'Kelly, Claus Schnable y Hartmut Seifert, 1999, *Pacts for Employment y Competitiveness. Concepts and Issues*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Ireland.
- Stiglitz, J., 1998, "Toward a new paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", *1998 Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, octubre 19.
- Stiglitz, Joseph, 1997, "An agenda for development in the Twenty-first Century", Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Valenzuela, José C., 1995, "El modelo neoliberal, contenido y alternativas", *Investigación Económica*, enero-febrero, pp. 9-47.
- Vázquez Sánchez, Jorge, 2005, "Neoliberalismo y Estado benefactor. El caso mexicano", *Aportes*, septiembre-diciembre, pp. 51-76.
- Wade, Robert, 1999, *El mercado dirigido*, FCE, México.
- Williamson, John, 1990, "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson, *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, Washington, Institute of International Economics.
- , 2003, "No hay consenso en el significado", *Finanzas Et Desarrollo*, FMI, septiembre, pp. 10-13.
- World Bank, *World Development Report*, 1997, "The State in a Changing World".
- Wray, L.R., 1998, *Understanding Modern Money. The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar Publishing Ltd.



## Alternativas al neoliberalismo dentro de la globalización

*Jaime Ornelas Delgado\**

Después de un largo periodo de estancamiento y desempleo, México necesita volver a crecer y, al mismo tiempo, le es urgente ofrecer oportunidades de empleo bien remunerado.<sup>1</sup> Acompañando a este proceso, se deberá reorientar la política de seguridad social universal y emprender un enérgico proceso de distribución de la riqueza y el ingreso.

La urgencia de iniciar este proceso deriva de un hecho incuestionable: la política social, por sí misma, no puede sustituir la falta de crecimiento y empleo para mejorar el bienestar de la población, tal y como lo pretende la estrategia neoliberal. En cambio, lo que sí puede hacer la política social es contribuir a crear la organización social que permita un mejor y más fructífero aprovechamiento de la recuperación económica, cuando ésta ocurra, de otra manera se corre el riesgo de que el crecimiento no se traduzca en bienestar para la población.

Algo más, reconociendo incluso que el mero crecimiento económico y el aumento del empleo tampoco significan, necesaria y mecánicamente, un mayor bienestar y, mucho menos, alcanzar la equidad en la sociedad.<sup>2</sup> El problema consiste, entonces, en saber si el crecimiento con empleo bien

---

\* Profesor-investigador en la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del SNI.

<sup>1</sup> En los cinco años correspondientes al gobierno de Vicente Fox, el Producto Interno Bruto creció en promedio anual 1.8% y el déficit en generación de empleo se ha elevado a seis millones de plazas, pues teniéndose que crear en ese lapso 6.5 millones de puestos de trabajo en la economía formal sólo se crearon 500 mil. Tan sólo en enero de 2006, el desempleo en las ciudades del país alcanzó a 3.53% de la población económicamente activa, es decir, afecto a un millón 552 mil personas.

<sup>2</sup> La velocidad con que el crecimiento puede reducir la pobreza depende tanto de la distribución inicial del ingreso como de su evolución en el tiempo. En las sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento produce una reducción la pobreza mucho menor que en aquellas donde la desigualdad es menor. En otras palabras, la eficiencia del crecimiento para reducir la pobreza depende de cómo cambia la distribución del ingreso en la medida que transcurre el crecimiento. Sin duda, en situaciones donde el ingreso crece y sólo mejora ingreso del decil más alto la distribución empeora; en otro caso, si todos los ingresos crecen en la misma proporción, la distribución se mantiene igual que al principio; finalmente, si el crecimiento se acompaña del mejoramiento del ingreso del decil o el quintil más bajo, la distribución mejora. Obviamente, en el primer caso la pobreza se agudiza; el segundo no disminuiría y, en el tercero, caería sustancialmente.

remunerado y con prestaciones sociales, puede ser un proceso simultáneo al de la distribución de la riqueza y del ingreso que se acompañe de una política de seguridad social de Estado, que en plazos previsibles permita mejorar el bienestar y disminuir la inequidad; o bien, si como sugieren algunos, lo primero es crecer y, posteriormente en algún momento que nunca se precisa, emprender procesos de distribución. Asumir esta postura, como ha ocurrido, significa seguir posponiendo mejorar el bienestar y la equidad social.

Aún más, en términos de la política económica a seguir en el futuro inmediato y con la orientación apuntada, lo que en última instancia significa superar la modalidad neoliberal, conviene enfrentar la siguiente cuestión: ¿Los recursos disponibles deben destinarse a procurar el crecimiento económico; o deberán utilizarse, prioritariamente, a emprender acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, atacando las causas que generan la pobreza y la desigualdad? ¿Son disyuntivos estos propósitos o pueden ser simultáneos en el tiempo?

Tan importante como resolver la disyuntiva anterior, es responder a otra interrogante de la misma trascendencia si se quiere avanzar en la superación de la situación de estancamiento y desempleo por la que atraviesa actualmente nuestro país: ¿Qué posibilidades tiene la economía mexicana de crecer y mejorar el bienestar social en el marco de un proceso de globalización que de ninguna manera es pausado, sencillo o favorable para las economías dependientes como la nuestra y que, por el contrario, ejerce fuertes presiones sobre la sociedad y los gobiernos para que orienten sus esfuerzos exclusiva, o prioritariamente a solventar los cambios que la propia globalización provoca en el comercio de bienes y servicios, los flujos de capital o los dramáticos cambios tecnológicos, descuidando los aspectos sociales de la economía?

Estas son algunas de las ingentes cuestiones que la sociedad mexicana habrá de enfrentar y resolver con su decisión electoral del próximo 2 de julio de 2006, donde finalmente se decidirá el camino económico, político y social que habrá de seguir el país en el futuro inmediato.

En particular si el electorado decidiera emprender un camino alternativo al neoliberal impuesto en México desde la década de los ochenta, será necesario iniciar un intenso debate que conduzca a definir el rumbo que podrá seguirse para lograr, ahora sí, la transición a la democracia y la construcción de un nuevo Estado social de Derecho.

Finalmente, de asumirse por los ciudadanos la opción de la alternancia y el cambio, esto es, si la decisión mayoritaria de los ciudadanos fuera sepultar la modalidad neoliberal y reemprender la vía del crecimiento sostenido, la generación de empleo y la seguridad social universal, así como iniciar una política de distribución del ingreso y la riqueza que media entre crecer y abatir la pobreza, el primer paso necesario será asumir, de modo explícito e inequívoco, el carácter de Estado que debe tener la política social en México.

Las siguientes líneas tienen el propósito de exponer algunas reflexiones que nos aproximen a la problemática planteada, aunque sin la pretensión de haber resuelto un problema que merece la reflexión y solución colectiva.

## **El punto de partida o lo que se debe cambiar: la modalidad neoliberal**

La intensa socialización de la producción ocurrida en el mundo capitalista en los años posteriores a la conclusión de la segunda guerra mundial, creó las premisas que hicieron posible un nuevo impulso al proceso de acumulación de capital en la fase monopólica del modo de producción capitalista bajo un régimen de intervención estatal cada vez más complejo y avanzado.

En términos sociales: "Esta fase mundial se caracteriza precisamente por el elevado estatuto que se le otorga al Estado de bienestar y a la política social como un componente sistémico de un capitalismo revisado y renovado por la gran crisis de los años treinta" (Cordera, 2000: 41).

Sin embargo, aun y cuando estas tendencias fueron asumidas en México con algún entusiasmo en el discurso oficial y las clases económica y políticamente hegemónicas, la prioridad incuestionable la tuvieron la acumulación del capital y el crecimiento más que la equidad y el bienestar, aunque sin duda tanto en educación como en salud pública se registraron grandes avances tanto en población atendida como en la infraestructura construida.

Al entrar en crisis esta modalidad del desarrollo capitalista, ocurrida en el mundo a finales de los sesenta y principios de los setenta, se produce una intensa reestructuración del capitalismo a escala planetaria, conceptualmente sintetizada con el término globalización, proceso que ha sido plenamente dominado por una ideología que sustenta a un proyecto político: el neoliberalismo, que así "deja de ser una mera doctrina económica ligada a ciertos círculos académicos norteamericanos para convertirse en el fundamento ideológico de las políticas de alcance mundial" (Rodríguez, 1983: 57).

En México las políticas de ajuste y estabilización, iniciadas con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), han constituido la nueva modalidad del proceso económico orientado, primordialmente, a imponer el mercado como forma de funcionamiento de la economía, desplazar al Estado de la actividad económica mediante la privatización de los bienes nacionales y una apertura total e indiscriminada de la economía. Asimismo, la política económica se ha reducido al único y obsesivo objetivo de controlar la inflación, aun a costa de sacrificar el crecimiento económico y el empleo, ya que se ha inhibido la inversión productiva y controlado la expansión de la demanda efectiva.

Las políticas neoliberales iniciadas desde ese momento, han tenido como propósito central la recomposición de la tasa de ganancia a partir de la reducción del salario directo e indirecto, el incremento de la productividad por encima de la tasa salarial, la reestructuración del aparato estatal (privatizando las empresas públicas y reduciendo el gasto fiscal, afectando principalmente el destinado a la infraestructura social), todo con la mira de imponer el libre mercado en la economía. Este conjunto de tareas tiene como premisa el incremento del ahorro mediante la elevación de las tasas reales de interés.

La recomposición de la tasa de ganancia, además, se vincula estrechamente —en tanto influye en ellas— a otras políticas tendientes a frenar la inflación proponiendo, entre otras cosas, evitar al máximo el "gasto improductivo" y, en consonancia, restringir la oferta monetaria. En este sentido,

una incesante recomendación de los abogados del neoliberalismo consiste en disminuir el gasto gubernamental, particularmente en lo que se refiere a los gastos sociales (en educación y salud, con el propósito nunca explícito pero evidente, de privatizar ambas convirtiéndolas de derechos sociales en servicios mercantiles) y la destrucción o debilitamiento de las instituciones de seguridad social, en particular por la magnitud de los recursos que se manejan, se dieron fuertes presiones para privatizar los fondos de pensión, propósito que finalmente se logró a favor del capital financiero.

En nuestro país el sueño económico alentado en forma apologética por los promotores del modelo neoliberal de arribar de inmediato al primer mundo, se transformó en una pesadilla de desilusión, desempleo y pobreza.

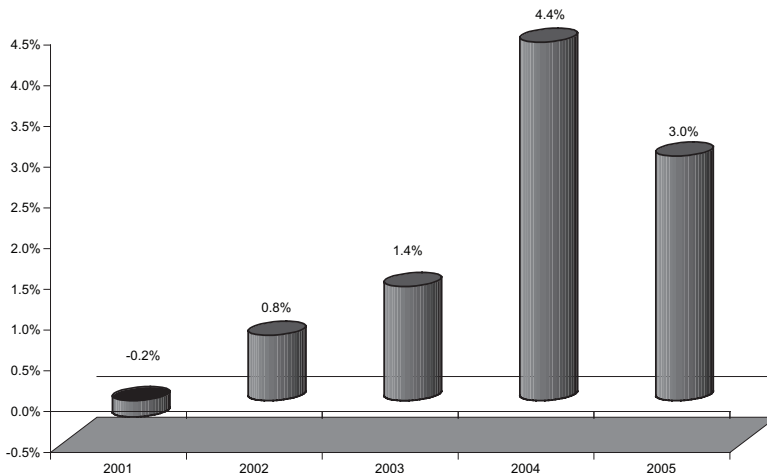
Los cambios estructurales de orientación de mercado realizados durante las dos últimas décadas del siglo pasado y en lo que va del actual, únicamente lograron acentuar cuatro grandes problemas, aunque no los únicos, que agobian a la sociedad mexicana: 1) lento y errático crecimiento de la economía con estabilidad en algunas variables macroeconómicas; 2) elevadas tasas de desempleo; 3) concentración del ingreso y creciente polarización social; 4) persistente pobreza social y desigualdad regional.

En efecto, pese al inusitado incremento de 4.4% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004, durante el gobierno de Vicente Fox la economía ha crecido a una tasa promedio anual de 1.88%, "mediocre crecimiento" que ha sido absolutamente insuficiente para crear el millón 300 mil puestos de trabajo que demandan los jóvenes que anualmente se incorporan al mercado laboral (gráfica 1).

Gráfica 1

### México: Producto Interno Bruto

(Variación porcentual real anual)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin duda el limitado crecimiento de la economía, notorio sobre todo en la actividad manufacturera y la agropecuaria, ha tenido como resultado persistente la generación de mayores tasas de desempleo en la economía formal y la generalización del empleo precario (temporal, con bajos salarios y sin prestaciones sociales) en la economía informal, con lo que se forma un creciente ejército industrial de reserva cuyo efecto es reducir el salario real que permite elevar la tasa de ganancia. Al mismo tiempo, se ha reducido el protagonismo de las organizaciones sindicales obreras en la fijación de los salarios mínimos y contractuales debido a la flexibilización laboral que, en los hechos, han impuesto los gobiernos neoliberales, lo que ha facilitado el establecimiento de la política de contención salarial, que en el corto plazo tienen como efecto elevar la tasa de ganancia.

El efecto negativo que la situación descrita tiene sobre el mercado interno, pierde importancia para los economistas y los gobiernos neoliberales porque la dinámica de la económica nacional se vincula íntimamente al mercado externo, es decir, un elemento más que caracteriza las propuestas neoliberales es su férrea defensa del libre flujo internacional de mercancías y capitales, oponiéndose a cualquier rasgo proteccionista que pudieran tener los gobiernos especialmente de los países dependientes, ya que como ha ocurrido y ocurre, los países más desarrollados aplican políticas francamente proteccionistas, aunque no cesan de proponer la libertad económica como divisa central de sus propuestas a los países dependientes.

Desde sus inicios el proceso de cambio estructural provocó, también, una creciente concentración del ingreso en los sectores de mayores ingresos, acentuando la pobreza en la mayor parte de la población. En efecto, el cuadro 1 muestra como en tan sólo seis años, los correspondientes al gobierno de Miguel de la Madrid, la población total arrojada a la situación de pobreza aumentó 29%, mientras que la población total creció apenas 14%. En su caso, la población en pobreza extrema aumentó en 3.6 millones, es decir, 26% (cuadro 1).

Cuadro 1  
**México: niveles de pobreza 1982-1988**  
 (miles de personas)

Población	1982	1988
Total	71.4	81.2
En pobreza	18.4	24
En pobreza extrema	13.7	17.3
Total	32.1	41.3

Fuente: El combate a la pobreza: lineamientos programáticos, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, p. 20.

Por otra parte, el neoliberalismo concibe a la pobreza al margen de la economía —del modo de producción—, esto es, la pobreza no se entiende como resultado de la organización económica, sus

causas no se encuentran en los aspectos estructurales de la economía sino en otros ámbitos de la vida social tales como la actitud personal ante la vida, la falta de capacitación y adiestramiento laboral, o de salud, factores que impiden a las personas incorporarse al mercado laboral o al de bienes y servicios de consumo. Así, la pobreza no surge de las relaciones capitalistas de producción y es profundizada por la modalidad neoliberal, sino que es originada por la negligencia de las personas pobres, actitud que les impide aprovechar las oportunidades que les brinda el mercado, oportunidades en cambio que sí son aprovechadas por otros que "triumfan en la vida", con lo cual se pretende demostrar que el capitalismo de ninguna manera resulta ser el responsable de la inequitativa distribución de la riqueza y, por ende, de la pobreza que se generaliza.<sup>3</sup> El argumento es simple: si hay algunos que triunfan ¿por qué no pueden triunfar todos si el mercado es el mismo y ofrece las mismas oportunidades? La respuesta para los ideólogos y los gobiernos neoliberales, es sencilla: faltan oportunidades y cuando las hay la población carece de capacidades productivas para aprovecharlas.

Al no reconocer la existencia de una relación directa entre la estructura económica y la equidad social, el neoliberalismo enfrenta los problemas del crecimiento y del abatimiento de la pobreza siguiendo una línea teórica que propone políticas distintas para enfrentar en forma separada ambos problemas: para el primer caso, el crecimiento se ubica estrictamente en el ámbito de la economía; en cambio, el abatimiento de la pobreza y la desigualdad requiere de una política doblemente focalizada (de población y regiones extremadamente pobres) a cargo del gobierno, donde éste transfiera de manera directa a las familias en extrema pobreza recursos fiscales que al aumentar su ingreso pueden, entonces, incorporarse al mercado de bienes y servicios, política que en México se inició en 1988 con el Programa Nacional de Solidaridad durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994).

Asimismo se estimula al sector privado para que invierta en actividades productivas, "como está sucediendo hoy en México", decía Pedro Aspe Armella cuando fungía como secretario de Hacienda en el gobierno de Salinas de Gortari (Valencia y Aguirre, 1998: 67).

De la misma manera se alienta el mejoramiento de la educación —limitada a la capacitación y el adiestramiento demandados por el aparato productivo— y la salud laboral, cuyo "principal objetivo es reducir las limitaciones para desarrollar el capital humano" (Lustig, 2004: 119), requerido por el proceso de producción y la acumulación capitalista.

No obstante, se sabe que la desigualdad y la pobreza difícilmente podrán superarse simplemente incorporando a los pobres al mercado mediante la transferencia de recursos fiscales a quienes se encuentran en pobreza extrema, como propone la estrategia neoliberal de combate a la pobreza en México. Incluso, la modalidad neoliberal puede caracterizarse por la existencia de una causalidad

---

<sup>3</sup> En relación con la distribución del ingreso y la pobreza, los economistas neoliberales sostienen: "El problema de la pobreza, que no es el de la desigual distribución del ingreso, por más que la mayoría de los pobretólogos insistan en ello, sino el de la incapacidad de los pobres para, por medio de un trabajo productivo, generar un ingreso suficiente" (Damm, 2006: 28).

inversa entre el crecimiento económico y la desigualdad social como efecto del modelo de acumulación del capital y de la concentración del ingreso; aún más la desigualdad finalmente termina por impedir el crecimiento general de la economía debido a la falta de mercado interno, lo que aumenta el desempleo y eleva los niveles de pobreza y desigualdad. El empleo y el crecimiento se limitan a las actividades de exportación, sin que esta actividad repercuta en el conjunto de la economía, lo que demuestra, como es el caso de México, que el aumento de las exportaciones no necesariamente trae consigo, en forma automática, el crecimiento de la economía y el empleo y, mucho menos, el bienestar del conjunto de la sociedad.

En realidad más que por el crecimiento, el neoliberalismo se caracteriza por el estancamiento productivo y la crisis recurrente puesto que, dado el modelo de acumulación, persiste un contexto social conflictivo de fuertes tensiones debido a la existencia de un conjunto de demandas sociales que no son atendidas y, en ese momento, se genera una caída en la tasa de ganancia, se frena la acumulación de capital y disminuye la inversión productiva generalizándose el desempleo por la destrucción de las cadenas productivas existentes previamente y no se crean otras que resuelvan la falta de crecimiento y empleo en las distintas regiones del país.

En síntesis, en México, como en muchos países de América Latina, la modalidad neoliberal ha ocasionado, por lo menos, cinco problemas de la mayor envergadura:

1. Equilibrio macroeconómico con bajas tasas de crecimiento económico, que algunos han empezado a llamar: estancamiento productivo con estabilidad.
2. Aumento social y regional de la pobreza, derivado del desempleo, la elevada concentración del ingreso, la inequidad y la creciente polarización en la social.
3. Mayor dependencia hacia la economía norteamericana que se refuerza con la firma de tratados de libre comercio.
4. Reducción de la autonomía gubernamental para diseñar y llevar a cabo las políticas económicas y sociales. Por ejemplo, la tasa de cambio no resulta de la política monetaria sino del flujo de divisas del exterior.<sup>4</sup>
5. Creciente intromisión de los intereses de las empresas transnacionales en asuntos que hasta hace pocos años eran considerados de la exclusiva competencia del gobierno nacional.

De esta manera, los problemas estructurales del país persisten y se mantienen como muestra evidente de la impotencia del modelo neoliberal —es decir, de la economía de mercado— para superarlos.

---

<sup>4</sup> En México el flujo de divisas está determinado por actividades que poco tienen que ver con el nivel general de desarrollo de las fuerzas productivas: el petróleo, las remesas y el turismo, que en marzo de 2006 permitieron un monto de reservas internacionales cercano a los 70 mil millones de dólares.



Finalmente, es posible concluir en esta parte que los cambios estructurales de orientación al mercado iniciados en la década de los ochenta, se produjeron en un entorno de globalización económica y provocaron que la población en situación de pobreza creciera apresuradamente como producto de la interacción entre las bajas tasas de crecimiento y los efectos regresivos de las políticas de ajuste; paralelamente, se agudizó la concentración del ingreso (cuadro 2). En efecto, después de un detallado examen de la situación económica del país al comenzar el siglo actual, Noemí Levy, concluye que el proceso de reforma estructural en México: "No dio buenos resultados en términos de crecimiento y definitivamente, ha mostrado fuertes retrocesos en materia de distribución de ingreso, generando un aumento sin precedentes de la pobreza."

Cuadro 2

**México: ingreso corriente de los hogares e índice de Gini 2000–2004**

Deciles de hogares	2000	2002	2004
1	1.5	1.6	1.6
2	2.6	2.9	2.9
3	3.6	3.9	3.9
4	4.6	4.9	4.9
5	5.7	6.1	6
6	7.1	7.4	7.3
7	8.8	9.3	9.1
8	11.3	11.9	11.6
9	16.1	16.4	16.2
10	38.7	35.6	36.5
Índice de Gini	0.481	0.454	0.460

\*\* Los hogares están ordenados en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente correspondiente al primer trimestre del año en que el INEGI levanta la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares.

\*\* El Índice de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a la unidad indica que hay una mayor concentración; en cambio, cuando el valor del Índice se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.

Fuente: Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de año correspondiente. INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)"

Pero las cosas no se detuvieron ahí, ya que al sustituirse el sistema de subsidios generalizados por el de subsidios focalizados, la pobreza aumentó en términos absolutos y relativos debido a que la aplicación de los subsidios focalizados —en las familias extremadamente pobres asentadas en regiones marginadas—, no fue suficiente como para compensar la eliminación de los subsidios generalizados, pues como producto de la desregulación los precios de los bienes que consumen los pobres se incrementaron más que proporcionalmente que el índice general de precios de la economía, lo que trajo consigo el aumento de la pobreza alimentaria, es decir, de la pobreza extrema.

Otro hecho que no sorprende sino que confirma que el neoliberalismo profundiza la inequidad social y sólo favorece a un grupo privilegiado de la sociedad, es que después de superada la crisis de 1995 puede observarse que la riqueza en el país muestra una fuerte tendencia al ensanchamiento de la brecha entre el último decil y todos lo demás, es decir, la distribución de la riqueza en 2002 se

hizo mucho más inequitativa de lo que era en 1992. Incluso, esa brecha en 2002 se abre notoriamente aun entre el décimo y el noveno decil, esto es entre los sectores de más altos ingresos, pero resulta enorme entre el último y el primer decil (cuadro 3).

Cuadro 3

**México: dispersión de la riqueza total neta de los hogares 1992–2002**  
(Desviación estándar por decil del ingreso corriente total *per capita*)

Decil	1992	1994	1996	1998	2000	2002
1	24 571.78	17 991.65	6 884.41	8 372.45	10 652.53	14 431.58
2	35 919.78	25 413.07	11 322.10	14 149.80	18 071.89	26 003.54
3	50 859.24	36 666.83	15 047.65	18 933.31	24 532.04	32 986.45
4	66 956.65	47 267.01	16 690.83	22 419.97	29 108.82	43 607.99
5	70 717.75	56 700.22	22 429.51	31 227.88	40 488.11	56 148.44
6	108 476.98	71 159.44	27 082.84	35 866.18	48 114.20	65 603.80
7	124 701.75	95 117.84	33 134.75	45 060.37	54 485.22	80 527.09
8	152 653.76	107 266.91	38 082.53	60 409.39	72 008.10	98 758.42
9	239 537.34	166 871.68	65 549.41	94 261.64	133 195.96	214 681.15
10	1 076 910.00	388 460.52	222 920.02	315 120.59	505 805.61	1 348 900.38

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Tomado de Héctor Moreno. "Riqueza y niveles de vida de los hogares en México", Comercio Internacional, Volumen 56, número 2, México, febrero de 2006, p. 127, cuadro 3.

Los datos expuestos permiten concluir que en estos momentos, a tres lustros de la puesta en marcha de la política de focalización, los programas para operarla, conocidos también como "fondos de inversión social" que se crean mediante las llamadas "transferencias económicas condicionadas" dirigidas a los más pobres, no han logrado modificar las causas estructurales de la pobreza, aunque la verdad es que ni siquiera fueron diseñados para hacerlo y, más bien, se concibieron para aliviar la situación de algunos pobres extremos que para combatir las determinantes de la pobreza, de ahí que esos programas (como Oportunidades) tampoco puedan ser detonantes de un proceso profundo de reactivación económica, o constituirse en pilares del desarrollo de las regiones donde viven los pobres.

En todo caso, actualmente en nuestro país y después de más de 20 años de gobiernos neoliberales, el principal reto de la economía sigue siendo crecer y el del gobierno emprender una política económica que integre lo social como prioridad y empezar, así, a superar la desigualdad y la pobreza que afecta a más de la mitad de la población.

### En busca de una propuesta alternativa

En México se extiende rápidamente la percepción de que el país enfrenta una disyuntiva histórica: mantener la modalidad neoliberal del capitalismo administrada por los cuatro últimos gobiernos federales, o superar esta situación y emprender el camino de los cambios necesarios para abandonar la

situación de pobreza y estancamiento en que se encuentran la sociedad y la economía. Esa es, en este momento, la contradicción fundamental en la sociedad mexicana de la que se debe partir para diseñar modalidad que supere el proyecto neoliberal que ha mostrado una profunda impotencia estratégica para resolver los problemas de la población mayoritaria del país.

Como respuesta a la contradicción señalada, que aún se ubica en los marcos del capitalismo, muchos mexicanos se aprestan a formular un proyecto alternativo e iniciar un diálogo nacional "franco y abierto" sobre los puntos que deberán forjar la alternativa económica capaz de lograr un cambio verdadero que contribuya a lograr en un plazo previsible una sociedad digna y justa, con mayor igualdad social.

Cuando se plantea el proyecto de la nación deseable de inmediato surgen los hechos, que son "la única base sólida que puede tener la táctica correcta" a seguir. De la realidad concreta, de su diagnóstico acertado, surge la nación posible, es decir, aquella que resulta viable lograr en las circunstancias actuales. Y es entre la nación posible y la deseable donde empiezan las diferencias, no sólo entre las distintas clases que las proponen e impulsan sino al interior, incluso, de las clases mismas.

Ante esta situación, cuando se trata de construir un proyecto de nación que pretende agrupar no sólo a los millones de trabajadores sometidos a la explotación del capital, sino que pretende incluir a muchos ciudadanos más en un movimiento social que guíe las transformaciones necesarias, se debe considerar que no necesariamente la totalidad del contenido del proyecto puede ajustarse a las aspiraciones de todas las expresiones políticas de las distintas clases dispuestas a participar en su concreción.

En realidad, dado que la heterogeneidad de la sociedad mexicana resultaría difícil, y por demás innecesario, tratar de que todas sus diferentes clases y fracciones de clase, necesariamente, coincidan en cada uno de los aspectos integrantes de un proyecto nacional, aunque manteniendo sus discrepancias, todas podrían compartir. En todo caso, aquello que puede permitir la mayor convergencia es la posible coincidencia en los objetivos propuestos, sin renunciar a mantener la diferencia de principios.

En el proyecto que debe construirse, tendrá que destacarse de entrada el rechazo a la modalidad neoliberal del capitalismo y proponer una política económica que, poniendo en el centro a la población y sus intereses, tenga como propósito el crecimiento, la generación de empleo bien remunerado, la superación de la desigualdad y el abatimiento de la pobreza mediante el fortalecimiento de la democracia social, es decir, el proyecto que surja del debate nacional debe hacer que la política económica se ponga al servicio de la gente, en cuyo propósito el Estado, que deberá representar los intereses sociales, habrá de desempeñar un papel de primordial importancia, lo que sin duda obliga a repensarlo.<sup>5</sup>

La propuesta que surja debe dirigirse más que a los partidos políticos, a la ciudadanía, a la que se le debe ofrecer la posibilidad de trazar la ruta que habrá de seguir el país en los años por venir.

---

<sup>5</sup> Aunque más adelante se ofrecen algunas propuestas sobre la participación del Estado en el desarrollo, sin duda, la discusión sobre el carácter deberá tener el nuevo Estado es de la mayor trascendencia y deberá ocupar la mayor prioridad en los próximos debates.

Por supuesto, un proyecto contrario al neoliberal que transforme al México contemporáneo habrá de recoger nuestra experiencia histórica y, en respuesta a la circunstancias prevaletientes en el país y en el mundo, proponerse enfrentar la globalización con una visión desde el sur y poniendo por delante los intereses nacionales, en lugar de someterse a ella y al capital financiero que la impulsa desde el norte; sin duda, los recursos energéticos deberán seguir siendo propiedad de la nación y utilizarlos para reactivar la economía y alcanzar el desarrollo económico y social, además de fortalecer y universalizar la seguridad social. Un foco rojo imposible de soslayar es la situación del campo, a la que urge rescatar de la crisis en la que vive desde hace muchos años. Para ello es preciso reorganizar las formas de producción alentando la propiedad social y el trabajo colectivo, hacer fuertes inversiones en infraestructura productiva con miras a la autosuficiencia alimentaria,<sup>6</sup> para lo cual es imprescindible ampliar el crédito y las posibilidades de acceso a la asesoría técnica y al riego, al tiempo de revisar el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); importa también plantear el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés Larráinzar reconociendo la autonomía indígena; y, sin duda, es imprescindible asignar más recursos fiscales a la educación pública y al desarrollo pluricultural de la nación, así como al desarrollo científico y tecnológico del país, imprescindible para elevar la competitividad de la economía. Asimismo, es urgente a creación de cadenas productivas regionales que permitan la creación de circuitos regionales de producción, circulación y distribución, que aproveche los recursos naturales de las regiones y eleven la inversión y el empleo.

Se trata de un proyecto que vaya más allá del mero propósito de establecer los lineamientos de una plataforma electoral, pues además de que puede ser instrumento para alentar la movilización de la población en pos de la transformación del país, debe pretender ser un programa de gobierno capaz de contribuir a la construcción de una sociedad posible: justa, democrática y soberana.

De esta manera, la propuesta debe reconocer que ningún país será viable si la acumulación se sustenta en la desigualdad social y por eso se deberá convocar a los excluidos, a los marginados y a la sociedad entera a movilizarse para reformar el capitalismo mexicano. Esto es, en el proyecto a discusión debe buscar movilizar a una población que desconfía de la participación política electoral y convocar a formar un movimiento que, al empezar por reformar al capitalismo, al mismo tiempo comience a construir una sociedad distinta a la actual, que sin fantasías ni promesas vanas pero sobre todo sin demagogia, sea posible aquí y ahora.

Cabe destacar también que el proyecto de ninguna manera puede ser ingenuo, ni crear falsas expectativas, sino que debe ser claro en fijar sus límites en lo que son sus objetivos fundamentales:

---

<sup>6</sup> Desde que los tecnócratas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari decidieron que las ventajas comparativas del país exigían producir fritos y hortalizas para la exportación y adquirir de los Estados Unidos los alimentos, en cuya producción las ventajas comparativas pertenecían a ese país, México ha tenido una balanza agroalimentaria negativa, cuyo déficit en 2004 ascendió a 3 114 780 dólares y, aunque disminuyó a 2 436 474 dólares en 2005, sigue siendo muy grande y aumenta la vulnerabilidad de México como país soberano.

establecer un ambiente de justicia política y seguridad jurídica que permita transitar pacíficamente hacia el otro México posible.

En las condiciones de una sociedad que ha vivido durante varios lustros sometida a la influencia de la ideología neoliberal y los valores del mercado, representa un paso de la mayor importancia el que muchos ciudadanos —nacidos incluso bajo el régimen neoliberal—, se encuentren dispuestos a emprender un camino alternativo al que impone el poder. Lo importante en estos momentos es dejar claro cuáles son los límites que, objetiva y subjetivamente, se oponen a lo deseable y partir de ahí para emprender el trabajo político que procure forjar la conciencia social que conciba al proyecto que surja no como el objetivo final sino como el puerto de partida para construir la sociedad deseada. Sólo de esta manera se podrá hacer coincidir a lo posible y lo deseable en un solo proceso que ha de iniciarse a la mayor brevedad.

### ¿Qué hacer?

Considerando todo lo expuesto en las páginas anteriores, una propuesta de programa económico para México en estos momentos y en términos generales puede elaborarse siguiendo las siguientes orientaciones:

El programa debe promover la reactivación y reestructuración de la economía con propósitos específicos de crecer y redistribuir el ingreso, sabedores de que una distribución progresiva del ingreso contribuye —por la vía de la actividad económica— al fortalecimiento de los mercados, del consumo y del sistema político democrático, aspectos fundamentales del proceso de modernización y de las legítimas aspiraciones de la sociedad.<sup>7</sup>

Dos son las alternativas que se antojan necesarias para sostener desde ahora y en el largo plazo, el crecimiento de la economía: por una parte, con el fin evitar seguir dependiendo del ciclo económico de los Estados Unidos se deben buscar otros mercados externos alternativos al norteamericano y, en seguida, en forma simultánea, expandir la demanda interna para protegernos de las fases depresivas de la economía estadounidense.

La estrategia que habrá de seguirse para alcanzar estos propósitos, tendrá que ser el uso de la política macroeconómica encaminada a distribuir el ingreso mediante incrementos en los salarios reales

---

<sup>7</sup> Si es verdad que la eficiencia del crecimiento depende de su impacto en la distribución del ingreso y que esta distribución entre más equitativa permite un mayor crecimiento, en México, el índice de Gini —que muestra la concentración del ingreso—, se ubica en 0.5 y dado este nivel inicial de desigualdad, la economía requiere un esfuerzo de crecimiento sustancialmente mayor del que se ha registrado en los últimos 25 años. Al respecto, un estudio del Banco Mundial (*Reducción de la pobreza y crecimiento: los círculos virtuosos y círculos viciosos*) destaca que para lograr una reducción efectiva de la pobreza, "la economía mexicana requiere una tasa sostenida por 20 años de 5% para lograr una efectiva reducción de la desigualdad social y una reversión de la pobreza. El crecimiento debe estar acompañado de una mejor distribución de la riqueza" (*El Financiero*, 15 de febrero de 2006: 10).

que no se trasladen a los precios, el control de precios y tarifas de los bienes y servicios básicos, tanto los producidos por el sector privado como por las empresas públicas, y la ampliación del empleo mediante el uso del gasto público dirigido a elevar la inversión, sobre todo, en infraestructura productiva.

Las posibles presiones inflacionarias derivadas del aumento inmediato de la demanda provocado por el aumento del ingreso y del empleo, se resolverían mediante la reactivación y reestructuración de la economía sustentadas en el impulso de la inversión destinada a favorecer la creación de empresas que sustituyen importaciones, lo cual permite ahorrar las divisas que habrán de sostener los niveles más altos del salario real y de un mayor crecimiento de la economía. Todo ello en un contexto de planeación nacional indicativa que ofrezca seguridad y claridad a los empresarios respecto de las acciones gubernamentales en el mediano y largo plazos.

En síntesis, se trata de construir una economía que haga compatibles la estabilidad, el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y el desarrollo sustentados en las fuerzas internas orientadas por el Estado.

La política económica para alcanzar esas metas incluye, aunque no se limita a ellas:

1. La diversificación de los mercados externos. Si bien hay momentos en que puede resultar difícil diversificar los mercados del exterior, por ejemplo, cuando existe una recesión generalizada en el mundo, en estos momentos hay economías en constante crecimiento, como China y la India, incluso la europea que mantiene satisfactorios niveles de expansión, cuya dinámica bien puede permitir a la economía mexicana romper los lazos de dependencia existentes con los Estados Unidos y convertir al norteamericano en un mercado importante pero menos determinante de la dinámica de la economía mexicana.
2. Uso del gasto público como medio para dinamizar la demanda interna, lo cual implica la existencia de un razonable, pero manejable, déficit presupuestal.
3. Los aumentos en los salarios nominales con controles de precios sobre los bienes-salario, lo que ayudará a mejorar la distribución del ingreso.
4. El crecimiento requiere pasar por la sustitución selectiva de importaciones y exportaciones.
5. Orientar la demanda doméstica hacia los bienes y servicios que no participan en el comercio internacional para alentar la producción agroalimentaria con miras a la autosuficiencia alimentaria.
6. Llevar a cabo una reforma fiscal progresiva que permita el uso de políticas fiscales y crediticias expansivas para acelerar el crecimiento económico y redistribuir el ingreso.
7. El efecto multiplicador sobre la demanda global de esta política, con seguridad impulsaría el crecimiento de la producción, lo que podría elevar las importaciones en virtud del elevado coeficiente de elasticidad producto de las importaciones de nuestra economía, por lo que deberá hacerse un uso discriminado del tipo de cambio de manera tal que si bien desaliente el uso de las reservas para adquirir del exterior de bienes de consumo suntuario

pueda diferenciarse de las divisas que se utilizarían en la compra de bienes intermedios y de capital que no se produzcan en el país.

8. Impulso al desarrollo científico y tecnológico del país que eleve la productividad y la competitividad de la economía no por la vía de los bajos salarios, sino por la de la innovación tecnológica y la creación de redes regionales de producción, circulación, distribución y consumo.
9. La formación de cadenas productivas deberán permitir una mayor integración entre los diversos sectores de la economía nacional y regional, de tal manera que una proporción cada vez más alta de los insumos requeridos por la industria (incluyendo la maquiladora) sea producida dentro del país.
10. La educación en todos sus niveles, tanto como la salud, la vivienda y el trabajo deben mantenerse como un derecho universal y el Estado debe tutelar su cumplimiento. En particular, la educación debe superar los estrechos límites de la capacitación y el adiestramiento en habilidades para el trabajo y dar mayor importancia a la formación integral de los educandos que los lleve a ser ciudadanos democráticos y preocupados por aportar sus esfuerzos para mejorar la vida nacional.

Por otra parte, es de mayor importancia considerar que en el proceso de desarrollo económico el componente estatal es fundamental si se pretende una estrategia exitosa, es decir, que cumpla con los objetivos económicos y sociales que se propone la nación. Entre otras, las razones de la participación del Estado en el desarrollo económico de México, pueden ser las siguientes:

1. En algunas regiones el mercado no existe o no funciona eficientemente, lo cual implica que los mecanismos del mercado no funcionen adecuadamente como para asignar eficazmente los recursos productivos y, en consecuencia, el aparato gubernamental debe asumir la tarea de hacer crecer la inversión.
2. La economía de mercado debe estar regulada por un proceso de planeación diseñado por el gobierno, considerando siempre los intereses sociales mayoritarios.
3. La experiencia indica que las acciones directas del Estado han desempeñado una parte considerable en el proceso de desarrollo económico, experiencia que no debe desaprovecharse.
4. La disciplina financiera gubernamental no tiene por qué contraponerse con los objetivos sociales si a éstos se les asigna una prioridad de primer orden y no se atienden sólo con los recursos que resten de otros objetivos que no sean de tipo social. En todo caso, los recursos fiscales existen y pueden ser suficientes para cubrir las prioridades que la sociedad se propone si las prioridades se determinan de manera distinta a como lo hacen los gobiernos neoliberales.
5. Hay sectores de la economía que deben desmercantilizarse. Tal es el caso de la producción de bienes públicos, como la dotación de agua potable, la salud, la educación y todo aquello

que satisfaga necesidades universales y que debe evitarse sean sometidos a la lógica del capital, que implicaría dotarlos de manera discriminada y excluyente en perjuicio de los grupos sociales de menos ingresos y con acceso limitado al mercado de consumo.

Una consideración más: para que el crecimiento económico sea provechoso, la política encargada de impulsarlo debe incorporar el aspecto social y no desatender aspectos como la equidad, la sustentabilidad y medidas efectivas que reduzcan sustancialmente la pobreza social y regional.

### Reflexiones finales

Después de la experiencia neoliberal en México, se ha generalizado la convicción de que es falsa la disyuntiva que propone "todo al mercado o todo al Estado" y, posiblemente, la tarea de los estudiosos de la economía y sus procesos sea, en estos momentos, definir cuánto Estado y dónde deberá ubicarse; así como cuánto mercado y dónde puede funcionar bajo el control social, es decir, enfatizando que la razón social tiene la mayor prioridad frente a la razón económica, sobre todo si ésta se refiere a favorecer, exclusivamente, la ganancia privada.

Lo social, por supuesto, no puede ser ajeno a cualquier estrategia de desarrollo y esto no sólo tiene que ver con lo ético o lo político, sino con el hecho de que los programas de desarrollo social pueden ser, incluso, elementos cruciales para estimular y ampliar el crecimiento económico.

Finalmente, las siguientes propuestas ofrecen una visión particular del desarrollo posible aquí y ahora:

1. El desarrollo es un proceso multidimensional y no se refiere exclusivamente a elevar el ingreso *per capita*, tal y como se insiste en la política focalizada de "combate a la pobreza", sino al mejoramiento generalizado y sostenido del bienestar de toda la población.
2. El Estado en general y el gobierno, en particular, desempeñan un papel de fundamental importancia en el proceso de desarrollo, aunque nadie puede, sin pecar de arrogancia, establecer reglas precisas e inmutables sobre lo que ambos deben hacer para lograrlo. Eso merece un debate nacional profundo. Dicho de otra manera, los procesos de desarrollo no pueden desencadenarse sin políticas basadas en acuerdos consensuados entre las diferentes fuerzas sociales involucradas en él.
3. Mediante el desarrollo debe plantearse no sólo crecer, sino también acrecentar la calidad de vida y las libertades democráticas. En esencia, si bien a la economía le concierne el aumento del ingreso y el ahorro, tiene también como tarea prioritaria la utilización de los recursos fiscales para mejorar el nivel de vida del conjunto de la sociedad, lo que terminará por reforzar la democracia social.



Finalmente, no es difícil coincidir con Joseph Stiglitz, quien recientemente recomendó al gobierno mexicano dejar de someterse a las recomendaciones de política económica derivadas del Consenso de Washington y adoptar un modelo de desarrollo similar al de China y la India que optaron por fortalecer la inversión en educación, infraestructura y la promoción del empleo. Tareas que un Estado que sostenga a la razón social como prioritaria puede emprender para lograr el crecimiento.

## Bibliografía

- Alainet Frei, Betto, 2004, "¿Qué es el neoliberalismo?", en *El periódico Nuevo Enfoque*, El Salvador, Centro América, [www.libros.com.sv](http://www.libros.com.sv).
- Albert, Michel, 1993, *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Borón, Atilio, 2001, *Sobre mercados y utopías: la victoria ideológico-cultural del neoliberalismo*, mimeo., CLACSO, agosto.
- Cordera Campos, Rolando, 2000, "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en *La pobreza no es noticia*, Biblioteca del ISSSTE, Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado, México, pp. 19-59.
- Damm Arnal, Arturo, 2006, "De la pobreza: la pregunta importante", *Este País*, núm. 179, México, febrero, pp. 28-29.
- Fernández Sepúlveda, Roberto, 2000, "Una nueva agenda para el desarrollo", *Economía Informa*, núm. 285, Facultad de Economía de la UNAM, marzo, pp. 59-64.
- Friedman, Milton y Rose, 1983, *Libertad de elegir*, Ediciones Orbis, Biblioteca de Economía, núm. 2, Barcelona, España.
- Fukuyama, Francis, 1994, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta-Agostino, Barcelona, España.
- Hernández Pardo, José, 2002, *Sentido común y liberalismo filosófico*, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Azcapotzalco, Publicaciones Cruz, México.
- Lerner, Bertha, 1996, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lustig, Nora, Omar Arias y Jamele Rigolini, 2004, "La doble causalidad entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico", en *25 años de desarrollo social en México*, Banamex, México, pp. 110-126.
- Monsiváis, Carlos, 2002, "La globalización y sus definiciones", en Raúl Corral y Alfredo Rojas Díaz-Durán (coords.), *México en la aldea global*, UAM-Iztapalapa, México, pp. 13-28.
- Rodríguez Garza, Francisco, 1983, "Reflexiones en torno al pensamiento económico latinoamericano", *Teoría y Política*, núm. 9, Juan Pablos Editor, enero-marzo, pp. 35-68.
- Salvia, Agustín y Eduardo Donza, 2001, "Cambios en la capacidad de bienestar y en la desigualdad distributiva bajo el nuevo modelo económico en el Gran Buenos Aires", *Papeles de Población*, núm. 29, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 55-81.
- Sen, Amartya, 1992, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, abril.
- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Riveles, 1998, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza*, tomo 1, Universidad Iberoamericana, 2 tomos, México, pp. 27-99.

Agenda  
para el  
desarrollo

Volumen 1



*Globalización y bloques económicos:  
mitos y realidades,*  
se terminó de imprimir durante  
el mes de marzo de 2007, en  
los talleres litotipográficos de la  
casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,  
librero-editor. El tiro consta de  
2,000 ejemplares impresos sobre  
papel de 75 gramos.



Universidad Nacional Autónoma de México

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

Este primer volumen, junto con el segundo y el tercero, se ocupa del análisis de las realidades del entorno económico y político internacional, así como de las restricciones y márgenes de libertad que México tiene dentro de la globalización para instrumentar una estrategia eficaz de desarrollo. Su propósito es definir, a la luz de nuestras potencialidades y de las experiencias internacionales de desarrollo exitoso, los términos de una inserción eficiente de México en la mundialización.