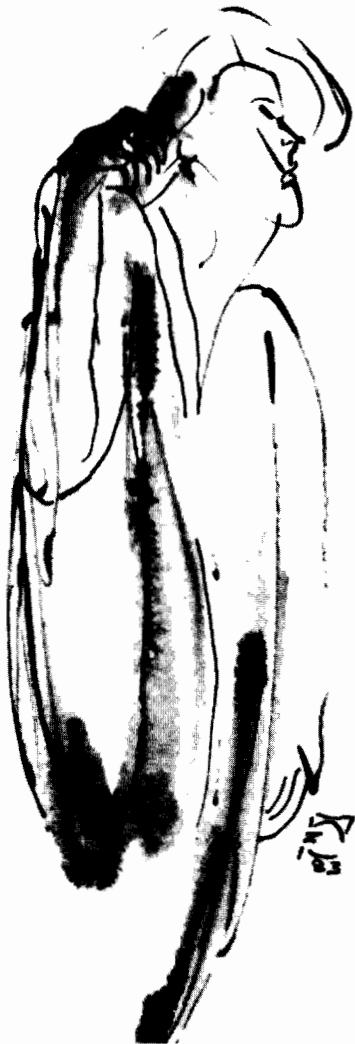


# Opciones Estratégicas para América Latina en los Años Noventa

Sergio Bltar y Colln I. Bradford Jr.

Traducido por Arturo Aparicio Vázquez



Las relaciones de América Latina con los países miembros de la OCDE en la década de 1990 se verán determinadas en grado decisivo tanto por los recientes y trascendentales cambios verificados a nivel global como por los fundamentales virajes experimentados en el pensamiento económico latinoamericano. Juntos, estos factores implican que las opciones comerciales estratégicas para y hacia Latinoamérica revisten en la actualidad una importancia y envergadura inusuales. Las direcciones estratégicas adoptadas por los países latinoamericanos en materia de política comercial responden al nuevo contexto global y se derivan, en lo esencial, de los conceptos de desarrollo predominante en la América Latina de nuestros días. La estrategia comercial, especialmente dentro de esta coyuntura histórica, no se reduce a un mero cambio en las políticas económicas exteriores; más bien, tiene como origen el impulso hacia el desarrollo generado en el propio seno de América Latina hacia la economía mundial.

Tanto el contexto global como el pensamiento interno latinoamericano indican claramente que los aspectos vinculados a políticas comerciales dependen en gran medida de la dirección adoptada por ciertas fuerzas políticas e institucionales, de tal suerte que no puede delegarseles únicamente a expertos y funcionarios comerciales. Por ello, nuestro enfoque en este ensayo será multidimensional, vale decir, intentará captar los elementos más destacados que subyacen a las oportunidades actuales y a las opciones más viables.

Nuestro trabajo consta de tres partes. Primero, evaluamos el contexto mundial a fin de definir los contornos de la presente coyuntura y las fuerzas que le dan vida. Tales contornos y fuerzas constituyen insumos fundamentales que conforman las opciones estratégicas a que se enfrentan los gobiernos y, más específicamente, las decisiones en torno a políticas comerciales. Segundo, analizamos el nuevo pensamiento latinoamericano a fin de aprehender el marco intelectual dentro del cual se evalúan e instituyen las direcciones comerciales estratégicas. Tercero, exponemos las opciones estratégicas comerciales que parecen más factibles para América Latina como región, así como para los países de dimensiones mediana y grande de esa parte del continente y las implicaciones para los países de la OCDE.

## **El contexto global en los años noventa**

El cambiante contexto mundial arroja una nueva configuración de fuerzas cuya significación histórica presenta alternativas estratégicas e incertidumbres para América Latina, condicionando la gama de opciones políticas que enfrentan los gobiernos latinoamericanos, al igual que los países integrados a la OCDE.

La presente coyuntura histórica la definen dos desarrollos básicos, ninguno de los cuales se había perfilado tan claramente como ahora, ni siquiera hace unos pocos años. Primero, tenemos las cataclísmicas transformaciones del bloque soviético que liberaron a Europa Oriental desencadenando un proceso de cambio interno dentro de la propia Unión Soviética. La subsecuente implantación de reformas al sistema económico en Europa

Oriental y en el seno de la Unión Soviética se ha traducido en un viraje fundamental en la naturaleza de la economía global. El motor primero no es ya la competencia global entre capitalismo y socialismo, entre economías de mercado y economías planificadas centralizadamente, o bien, entre países democráticos y dictaduras comunistas. Estas dicotomías han engendrado una nueva convergencia basada en una globalización de ideas que conceden predominio a las fuerzas de mercado.

Segundo, la Guerra del Golfo Pérsico vino a demostrar que Estados Unidos detenta aún la hegemonía a nivel mundial. El despliegue de destreza militar, tecnológica y organizativa en Medio Oriente mediante el ejercicio del liderazgo político mundial y la diplomacia multilateral por parte de Estados Unidos no resiste la comparación con ninguna otra potencia del mundo. Y aunque existen problemas económicos nacionales cuya solución no puede ya postergarse, es incuestionable que Estados Unidos ha recobrado y fortalecido su influencia a nivel global.

El resultado de estos dos cambios masivos en el orden mundial es que la organización de la economía en función de las fuerzas de mercado se considera ahora como obligada. No se cuenta ya con una opción sistemática seria, ya sea a nivel internacional o nacional, dadas las transformaciones sufridas por el bloque soviético. Esto refuerza tanto más el resurgimiento de la preeminencia estadounidense, creando una circunstancia en la que el compromiso tradicional de Estados Unidos y otros países miembros de la OCDE, con respecto a la globalización de la economía mundial a través de las fuerzas de mercado, recibe un impulso sin

precedentes históricos. Queda la cuestión de si podrá sostenerse la recuperación del predominio, lo cual, a su vez, puede influir en el grado al que las fuerzas en favor de la globalización económica prevalezcan sobre las tendencias hacia la regionalización.

Las tendencias desintegrativas subsecuentes dentro de la Unión Soviética, las dificultades para implantar y mantener la reforma económica en los países de Europa Oriental y en la Unión Soviética y las posiciones de desventaja económica de todas estas regiones revelan que las economías de la OCDE, junto con las economías recién industrializadas de Asia, representan el modelo a seguir a mediano plazo. El dilema central que enfrentan los gobiernos de los demás países del mundo se reduce, pues, a cómo integrarse a la economía mundial dominada por los países de la OCDE y otros. Para América Latina, este dilema plantea los aspectos vinculados con la dirección estratégica a largo plazo para el comercio latinoamericano en el nivel de gran estrategia en este momento de coyuntura histórica.

## Incógnitas

Simultáneamente con respecto a este nuevo impulso hacia la globalización tenemos la tendencia a crear un espacio económico más lato dentro de regiones contiguas, centradas éstas en las tres principales potencias económicas del mundo: Europa, Estados Unidos y Japón.

Esto es también relativamente nuevo. La liberación de Europa Oriental en 1989 representó súbitamente para la Comunidad Europea una opción estratégica no anticipada pa-

ra extender, de una u otra forma, su espacio económico a las regiones geográficas recién emancipadas. De modo similar, Japón ha venido reorientado recientemente su inversión y relaciones económicas de las dinámicas economías asiáticas —Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur— a Malasia, Tailandia e Indonesia. Ignoramos aún qué clase de vinculación comercial establecerá Japón con China y con la región oriental de la ex Unión Soviética. Por su parte, Estados Unidos, luego de concluir un tratado de libre comercio con Canadá, se encuentra actualmente en proceso de negociar la inclusión de México en dicho tratado y, a través de la iniciativa, Bush ha ofrecido extender el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica al resto de América Latina.

La incógnita la representa simultáneamente el impulso histórico hacia la globalización y el surgimiento de la regionalización en los principales centros. La yuxtaposición de estas importantes fuerzas no encierran necesariamente un problema de alternativas excluyentes entre sí, aunque todo parece indicar que el equilibrio dependerá de la evolución de tres procesos básicos.

Primero, el que Estados Unidos logre realizar la transición de una economía desequilibrada y en estado de débito a una economía con balances restablecidos tanto en lo interno como en el externo es un problema cuya solución determinará la durabilidad de su hegemonía. Si bien la probabilidad de una transición exitosa parece alta, la forma en que se alcance ejercerá poderosos efectos sobre la tensión entre las tendencias regionales y globales. En este sentido, la evolución de las relaciones económicas estadounidenses-japonesas, a medida que se

corrijan los desequilibrios, afectarán el peso relativo de las fuerzas regionales versus globales. Más específicamente, si el crecimiento de las exportaciones estadounidenses requerido para establecer el equilibrio ocurre a través de una amplia apertura de mercado a las importaciones estadounidenses por parte de los países de la Cuenca del Pacífico asiático, o si se verifica principalmente mediante un incremento de las importaciones canadienses y estadounidenses en el producto de E.U., ello determinará en gran medida la configuración regional-global del futuro.

Segundo, el éxito de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales internacionales en el GATT zanjará el camino en punto a la globalización de normas y estándares que regirán el comercio internacional en el futuro. El grado de cobertura comercial que puede acordarse, la profundidad de las medidas de liberalización y la cantidad de países comprendidos en última instancia constituirán las determinantes de nivel de globalización factible en los años subsiguientes. Así pues, los resultados de la Ronda de Uruguay tendrán consecuencias trascendentales en definir el contexto económico internacional, resultados que, en estos momentos, no son aún del todo claros.

Tercero, si la ex Unión Soviética y los países de Europa Oriental implementarán o no la transición hacia la integración a la economía mundial sigue siendo una incógnita, como lo es sin duda la precisión cronológica con la que se verificará dicho proceso. Sin embargo, el cómo, cuándo y con qué ocurrirá este proceso, en caso de que se verifique, constituirá una diferencia fundamental con respecto a los alcances y escala de los procesos de globalización en la economía mundial, afectando asimismo al movimiento comercial y de inversiones del futuro de manera significativa.

La forma en que se logre la transición estadounidense y el derrotero que tome la Ronda de Uruguay definirán el grado al que la economía mundial, dominada por los países incorporados al OCDE, se componga de tres bloques regionales con dinámicas y pautas propias, o bien, se convierta en un sistema relativamente integrado con normas unifor-

mes y comercio abierto a los cuales podrían acceder otros países. Cuál de estos escenarios se desarrolle en la práctica es de importancia vital para los países subdesarrollados. El grado y ritmo de integración de la ex Unión Soviética y Europa Oriental a la economía de los países OCDE determinaría a mediano plazo la disponibilidad de recursos para el resto del mundo y, a largo plazo, los alcances de una economía mundial globalizada.

Tal confluencia de incógnitas plantea al resto del mundo, y a Latinoamérica en particular, imperantes alternativas estratégicas. Estas nuevas oportunidades para integrarse a la economía mundial a través del GATT y/o de iniciativas de libre comercio regional impelen ahora a los países latinoamericanos a decidir con respecto a la dirección de sus estrategias comerciales. Ante estos dilemas, los principales temas de reflexión para América Latina son los siguientes: ¿Qué tan seria es la Iniciativa de las Américas propuesta por Estados Unidos? ¿Hasta qué punto está dispuesta esta poderosa nación a seguir implementando tratados de libre comercio en cuanto al número de países, los alcances de los aspectos comprendidos y la profundidad de las medidas implantadas? ¿Qué clase de políticas adoptarán Europa y Japón hacia América Latina en los años noventa? ¿Cuántos otros países latinoamericanos echarán mano de estrategias de integración, ya sea a nivel global o regional? ¿Cuánto tiempo tardarán aquellos países latinoamericanos deseosos de integrarse en implementar dichas estrategias? Dicho sea de otro modo, ¿qué tan competitivo resultará en la región el proceso de integración, y cuán intensa será la presión del tiempo para que los gobiernos actúen rápidamente?

## **Perspectivas latinoamericanas**

Con todo y sus incertidumbres, los cambios experimentados en el contexto global encauzarán a los países latinoamericanos por derroteros bastante claros, particularmente ante el trasfondo de la experiencia económica de los años ochenta. La recién instituida primacía de las fuerzas de mercado y las normas globalizadas, el predominio de la economía mundial de los países de la OCDE y la renovada hegemonía de Estados

Unidos definen lo que constituyen los dos imperativos más importantes para Latinoamérica en los años noventa.

El primer imperativo consiste en optar por la integración a las economías de la OCDE so pena de quedarse al margen de la dinámica de la economía mundial. Los latinoamericanos de hoy visualizan la década de 1980 como tiempo perdido en términos de crecimiento y desarrollo. Tal experiencia ha generado un significativo viraje en la actividad intelectual dentro de la región, así como una inquebrantable voluntad por hacer de los años noventa una década de desarrollo y transformación estructural.

El segundo imperativo, íntimamente vinculado con el anterior, urge a los latinoamericanos a transformar su capacidad productiva de tal suerte que adquieran competitividad dentro de la economía mundial. La competitividad internacional se concibe en la actualidad como un vehículo no sólo para incrementar las exportaciones, sino también para alcanzar la utilización más eficiente de los recursos internos, atraer inversión, tecnología y relaciones comerciales y, por último, para mejorar la cohesión y el equilibrio sociales. En Latinoamérica, impera la conciencia de que no hay otra alternativa para abrir la economía nacional a la competitividad y al dinamismo, de ahí que muchos países de esa región hayan implantado ya medidas unilaterales de liberalización comercial. Esta apertura no representa tan sólo un viraje en las políticas comerciales, pues trasciende el comercio al abarcar las áreas de inversión, tecnología, comunicaciones, finanzas y políticas económicas en general. La estrategia integracionista constituye, pues, la exigencia de un lugar en la economía mundial, a la vez que un llamado a los recursos y atención del mundo.

Sin embargo, aunque estos dos imperativos se consideran como condiciones necesarias, sin duda absolutamente esenciales, para llenar las aspiraciones latinoamericanas en los años noventa, existe la convicción, poderosa y ampliamente diseminada, de que la estrategia integracionista a través de la apertura económica no basta por sí sola. El nuevo pensamiento latinoamericano mira mucho más lejos que la ortodoxia económica de la

década de 1980. Las estrategias nacionales en pos de la competitividad se conciben en términos mucho más generales que la mera liberalización de la actividad comercial. En la actualidad se encuentra gestándose un concepto mucho más dinámico de competitividad, estructuras orgánicas e integración internacional, cuya propagación y validación determinará la forma en que América Latina adopte e implemente opciones de comercio estratégico ante el nuevo contexto global.

## **El nuevo pensamiento latinoamericano en torno al desarrollo**

En el pasado, especialmente en la última década, el pensamiento latinoamericano en torno al desarrollo había sido sometido, dentro del marco del debate internacional, a una falsa dicotomía. Entonces, se contrastaba el desarrollo de los recién industrializados países asiáticos con el inestable y deteriorante desempeño económico de los países latinoamericanos. La interpretación de las diferencias en el desarrollo de ambas regiones por parte de algunos expertos dio como resultado que las estrategias de Asia Oriental eran exógenas, orientadas al mercado y con un notable crecimiento en el nivel de exportaciones, en comparación con las estrategias endógenas, intervencionistas y de sustitución de importaciones que imperaban en Latinoamérica. Estos análisis contribuyeron en gran medida al desenvolvimiento de una ortodoxia económica que insistía en la liberalización del comercio y en políticas económicas abiertas, dejando en manos de las fuerzas de mercado la definición de precios y prestando al Estado una iniciativa mínima.

En la actualidad, es evidente que esta representación dicotómica tergiversaba los elementos reales del desarrollo exitoso en la experiencia asiática del pasado, además de que resulta demasiado simplista como para captar los elementos que rigen la competitividad hoy en día. Como resultado, la ortodoxia de los años ochenta no nos sirve ya como marco conceptual para entender las estrategias de desarrollo de la nueva década, aun cuando, en apariencia, los imperativos de los años noventa expuestos líneas arriba resulten lógicos para imbuir un cambio en los modelos económicos y emular las

estilizadas estrategias de los países asiáticos. En efecto, lo que algunos han dado en denominar paradigma de competitividad nacional difiere marcadamente de la ortodoxia económica de los años ochenta.

El nuevo paradigma que se está imponiendo ahora en Latinoamérica (y en todo el mundo) concibe el desarrollo como un proceso de transformación estructural que comprende una conceptualización de las condiciones económicas del futuro de manera cualitativamente diferente con respecto a las prevalientes. Esta idea implica que el crecimiento económico, lejos de definirse por la continuidad del cambio, es más bien un proceso de periodos discontinuos generados por la diseminación, cada vez más amplia, del cambio tecnológico en la economía. Las políticas macroeconómicas a corto plazo que sientan condiciones económicas estables conducen, según la visión ortodoxa, al crecimiento, mientras que el nuevo paradigma del desarrollo dinámico exige algo más que políticas macroeconómicas ideales.

El concepto ortodoxo consagra la eficiencia económica como el criterio básico para la asignación de recursos a través de la respuesta de los agentes económicos, encargados de establecer reglas y precios, a las señales y normas de precios. El nuevo paradigma concibe una iniciativa proactiva mediante la creación, por parte de dichos agentes, de nuevas oportunidades, modos organizativos y actividades económicas. El paradigma de las fuerzas de mercado competitivas implica una respuesta automática y no discrecional de los agentes económicos, principalmente dentro de las empresas, mientras que el paradigma de la competitividad nacional entraña una conducta de coordinación interactiva y de asociación entre la empresa y otros agentes y contextos económicos.

El concepto ortodoxo intenta establecer, de manera implícita cuando no explícita, la primacía de la economía sobre la política argumentando que la eficiencia es un valor objetivo neutro que tiende a beneficiar a todos, de tal suerte que cualquier intervención política se traduce, a fortiori, en una distorsión subóptima. Lo anterior se sigue de ciertos supuestos económicos neoclásicos según los cuales no existen ni las imperfecciones de

mercado, ni las externalidades ni los rendimientos crecientes, a tal grado que las intervenciones de suma positiva son poco menos que improbables. La distribución del ingreso y el equilibrio social se derivan de la maximización del crecimiento, en vez de representar objetivos prioritarios en sí mismos, o bien, se les define como alternativas del crecimiento. El nuevo paradigma, en cambio, contempla los beneficios como emanados de interactivas estrategias empresariales, gubernamentales e institucionales no lucrativas, las cuales obtienen ganancias múltiples de suma positiva de forma simultánea dentro de un marco de políticas macroeconómicas adecuadas.

El nuevo paradigma es diferente tanto de la estilizada versión de la industrialización por sustitución de importaciones identificada con los países latinoamericanos desde los años cincuenta, como de la igualmente estilizada versión del crecimiento orientado a las exportaciones de los nuevos países industrializados asiáticos. La competitividad nacional se entiende como un proyecto que se origina internamente como un medio de movilización social hacia la transformación y el dinamismo económicos, proyecto que se traduciría en la competitividad internacional y no a la inversa. Nuestro paradigma se sustenta en la idea de que ningún mercado, sector o industria está aislado del mundo, y de que la eficiencia relativa es igualmente importante para todos los actores económicos. La idea es combinar elementos externos e internos de modos altamente productivos y sinérgicos, de tal suerte que se alcance el estímulo máximo para el crecimiento del producto. Mientras la visión ortodoxa propugna el crecimiento con base en las exportaciones a través de una liberalización uniforme del comercio, el nuevo paradigma articula una trayectoria de exportaciones fundamentadas en el crecimiento a través de estrategias nacionalmente diferenciadas para conseguir la competitividad. Aunque las fuerzas de mercado constituyen la parte medular del concepto ortodoxo, dichas fuerzas no representan sino una entre varias formas cruciales de alcanzar la competitividad nacional.

Si hemos de definir los años ochenta como la década del ajuste y la estabilización



estructurales, el objetivo primordial de las políticas económicas de los años noventa promete ser la competitividad nacional y la igualdad social. La Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, creadora de la estrategia de sustitución de importaciones bajo la dirección de Raúl Prebisch, organiza en la actualidad sus estudios en torno a esta combinación de transformación estructural y equidad social.

El nuevo pensamiento gira en torno a dos conjuntos de temas relacionados. El primero concibe a América Latina como fundamentalmente diferente en cuanto a abundancia de recursos naturales con respecto a Asia Oriental. La diferencia entre América Latina y Estados Unidos y Canadá, países que cuentan también con una gran riqueza en recursos naturales, es que los sectores industriales latinoamericanos no gozan del mismo grado de articulación con sus recursos de origen natural. Como consecuencia, existen posibilidades de que los países latinoamericanos se adentren en el hasta ahora inexplorado futuro.

Esta oportunidad se combina con el nuevo énfasis tecnológico dentro del viraje hacia la competitividad nacional, así como con la nueva insistencia, esta última a nivel mundial, en el uso ecológicamente racional de los recursos naturales. El principal foco de desarrollo sería la industrialización sustentada en los recursos naturales y la adaptación tecnológica para su explotación racional. Esto contrasta con la ausencia relativa de recursos naturales en las exitosas historias económicas de los recién industrializados países asiáticos, donde la tecnología se concentró en las manufacturas y donde el dinamismo de la actividad exportadora se fundamentó en la industrialización. Al contar con recursos naturales extraordinariamente abundantes, el futuro latinoamericano puede radicar en la explotación de la primera tríada de elementos: recursos naturales, industrialización y tecnología.

El segundo conjunto de elementos comprende la necesidad de reforzar las nuevas estructuras democráticas en Latinoamérica a fin de brindar un apoyo efectivo al imperativo de abrir las economías nacionales a la economía

mundial. Esto significa que el énfasis en las medidas dirigidas a lograr una mayor igualdad y cohesión social resulta esencial no sólo como objetivo en sí mismo, sino como una forma de generar un amplio consenso nacional en apoyo al viraje hacia la competitividad nacional y la economía abierta. El trabajo organizado, en general, y los sectores menos favorecidos de la población, en particular, tienen que percatarse de que el proyecto nacional en pos de la competitividad contribuirá a mejorar sus niveles de vida. En los casos este-asiáticos, este requerimiento no resultó tan necesario en virtud de que imperaban allí poderosos Estados que no necesitaban recurrir, para imponer su estrategia, a un consenso democráticamente sostenible.

La inversión en recursos humanos representa una alternativa apropiada para mejorar simultáneamente la competitividad y el equilibrio social. La educación aporta también una base sólida para la política y confiabilidad democráticas. La segunda tríada de elementos consta, pues, de democracia, cohesión social y apertura económica, siendo el desarrollo del recurso humano la piedra angular del proceso. Mientras la formulación ortodoxa de la economía abierta propone una relación de intercambio entre el sector privado y el Estado, la competitividad nacional, combinada con igualdad social, enmarca una relación colaborativa entre los sectores privado y público como elemento esencial para un proceso de crecimiento centrado en el conocimiento y regido por la tecnología. La satisfacción de las necesidades sociales reviste una importancia igualmente vital como insumo para el proceso de desarrollo y como medio para alcanzar un consenso social en apoyo de la apertura, sin el cual el proyecto naufragaría. La ausencia de consenso entre trabajo, empresas y gobierno resulta no sólo en una competitividad deficiente en el corto plazo a través del efecto ejercido por el conflicto sobre la actividad económica, sino que pone en predicamento la estabilidad a largo plazo de la dirección estratégica.

Estos dos conjuntos de elementos como bases para la orientación competitividad—igualdad del desarrollo latinoamericano del futuro constituyen desviaciones fundamentales de

las doctrinas desarrollistas del pasado, al igual que de la ortodoxia de los años ochenta. Las opciones comerciales estratégicas de Latinoamérica, comprendidas dentro de este marco, arrojan estrategias y políticas más dinámicas, complejas y competitivas que la naturaleza más estática, pasiva y uniforme de las políticas comerciales reformadas tomadas por sí mismas. Las estrategias de desarrollo nacional por alcanzar el dinamismo económico vienen en primer lugar, generando un acelerado crecimiento del PIB, el cual, a su vez, puede resultar en cierto crecimiento de las exportaciones. En este caso, el crecimiento se verifica de manera exógena, siendo la oferta el motor primero. En contraste, la visión ortodoxa señala que el comercio determina el crecimiento desde el lado de la demanda, y que políticas macroeconómicas estables, aunadas a medidas normativas de liberalización, constituyen condiciones suficientes. El nuevo paradigma, en cambio, concibe la competitividad como un proyecto nacional complementado con medidas internacionales de liberalización comercial, y no como una mera reforma comercial conducente por sí sola a la competitividad. En este sentido, la adhesión de los países latinoamericanos a la estrategia integracionista representaría una extensión más coherente del compromiso interno con la competitividad de lo que sería una adaptación a normas internacionales predominantes impuestas por imperativos externos. La significación de la liberalización comercial como parte de un paradigma competitividad-equidad nacional, y no como una adaptación responsiva, es que aquél promete rendir más frutos.

## **Implicaciones de las opciones estratégicas para América Latina**

Las diferentes opciones comerciales estratégicas con que cuenta Latinoamérica entrañan diversas consecuencias para los países más grandes, así como para la región en general. Las iniciativas y opciones actuales —subregionales, regionales, sur-sur y globales— son complementarias, pues se refuerzan de manera recíproca en vez de constituir alternativas. Los factores decisivos que determinan el futuro latinoamericano y su inserción en la economía mundial se sintetizan en dos palabras: la orientación

interna. Por lo tanto, el reto más importante es cómo alcanzar la armonización entre los cambios internos y las relaciones económicas internacionales. Por ello, las opciones estratégicas para Latinoamérica en los años noventa no son tanto comerciales como internas, siendo el comercio un aspecto derivativo y no determinante.

Al plantear un beneficio general dimanado de las reformas y el desarrollo internos, la inserción latinoamericana en la economía mundial se verá más afectada por la dinámica interna que por factores internacionales. Desde esta perspectiva, Latinoamérica cuenta con más posibilidades de conformar activamente sus relaciones externas que de escoger pasivamente entre las diferentes opciones comerciales. Durante los años ochenta, quizás se concedió una importancia excesiva a la reforma de los regímenes comerciales como panacea, mientras que, en décadas anteriores, se prestó demasiada atención, especialmente en Latinoamérica, a las estrategias endógenas de sustitución de importaciones. El impulso actual de “tender hacia el exterior desde el interior” se encuentra regido por imperativos internos para adaptarse a los cambios experimentados en el contexto económico externo.

Por su parte, las modificaciones en la naturaleza de las interacciones económicas están regidas por nuevas fuerzas, las cuales transgreden ya los límites que en el pasado solían segmentar los diferentes elementos que conformaban el sistema económico internacional. Entonces, el GATT se ocupaba del comercio en forma de bienes. En la actualidad, el comercio de bienes y servicios constituye una especie de red inconsútil. Los flujos de inversión, el acceso a la tecnología, las redes informativas, el comercio de bienes y servicios, las políticas competitivas, los marcos legales y las interacciones de los sectores público y privado están inextricablemente unidos en algo que viene a definir los prospectos económicos para empresas, industrias y países. Las negociaciones internacionales encuentran cada vez más problemático aislar uno de otro los elementos económicos.

Independientemente de la actividad económica, es evidente que la interde-



pendencia de las economías se halla presidida por fuerzas que generan una interpenetración social cada vez más intensa. Como bien señalaba Fernando Fajnzylber, la Iniciativa de Impedimentos Estructurales, que definió la agenda de relaciones entre Japón y Estados Unidos, trascendió los meros aspectos político-económicos para abarcar cuestiones institucionales, sociales y culturales. Dicha agenda refleja un conjunto más general de interacciones globales, que incluyen también a Latinoamérica. Conviene enterarnos asimismo que la Iniciativa de las Américas comprende inversión, tecnología y comercio, pero también aspectos ambientales y democracia como prerequisites para las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos. Al erosionar los límites entre elementos económicos, temas de negociación y Estados nacionales, estas fuerzas someten las prácticas internas a presiones internacionales. La flexibilidad, la adaptabilidad y la capacidad de aprendizaje constituyen, al formularse como objetivos, modos de una conducta económica dinámica.

Tales cambios en las fuerzas internacionales se reflejan en virajes conmensurables en las economías nacionales. No bastan las fórmulas cuando se trata de alcanzar el desarrollo dinámico. Cuando los imperativos de ajuste que caracterizaron a los años ochenta se tornaron más severos, se consideraron esenciales las políticas macroeconómicas como solución. La privatización y la reforma del sector público se incorporaron también a la lista de soluciones. Una creciente conciencia de la influencia tecnológica sobre el proceso de desarrollo se ha traducido en un marco más amplio para el desarrollo que cualquier formulación previa. Concebir el proceso de desarrollo como un sistema nacional para el desarrollo tecnológico que comprende apertura a la economía mundial, políticas macroeconómicas oportunas, reformas al sector privado y público, así como el apoyo a los recursos humanos, innovación institucional, incorporación tecnológica y políticas sociales, genera el enfoque intersectorial, microeconómico—macroeconómico y nacional—internacional, necesario para estimular el desarrollo dinámico. Hoy por hoy, es claro que la reforma de las políticas comerciales no es suficiente y que las fuerzas tanto nacionales

como internacionales que rigen la actividad económica requieren un enfoque integrativo.

Este enfoque tecnocentrista y sistemático se concibió como una invaluable contribución a resolver el acertijo de cómo incrementar salarios y exportaciones al mismo tiempo. La modernización de estructuras comerciales, a través de una estrategia de desarrollo centrada en especialización, tecnología e instituciones, así como en las políticas económicas, proporciona el mejoramiento productivo esencial para que los incrementos salariales y la competitividad en el renglón de exportaciones vayan de la mano. Esta combinación permite también una mayor compatibilidad entre la apertura a fuerzas externas y los procesos de democratización al promover el crecimiento del ingreso junto con la competencia internacional. Por lo demás, existe cierta incompatibilidad potencial entre la competitividad basada en exportaciones de bajos salarios y democracia con el desempleo que acaso origine una mayor apertura. En verdad, la agricultura y la producción intensiva de recursos naturales pueden incluirse en este proceso de modernización estructural no bien la industrialización intersectorial incorpore estos sectores primarios al proceso de desarrollo tecnocentrista.

En virtud de su carácter fundamental, las opciones internas determinan las opciones comerciales y no a la inversa. Por ello, las negociaciones comerciales internacionales constituyen medios, merced a los cuales los gobiernos manejan una amplia gama de aspectos interactivos no circunscritos a las meras políticas comerciales. Para Latinoamérica, la mirada de negociaciones comerciales verificadas en los niveles subregional, regional y global representan oportunidades para fortalecer la reforma interna de políticas y adaptar las normas y conductas nacionales a fin de facilitar la inserción de esa parte del continente al corazón mismo del sistema internacional. Las diversas iniciativas negociadoras que comprenden a Latinoamérica brindan ya foros para armonizar, ajustar y adaptar políticas y normas internas al ámbito internacional. Estos procesos son similares a los proporcionados por la OCDE a sus países miembros.

La ventaja para América Latina es que estas negociaciones bien pueden conducir a la modernización e incorporación de la región en circunstancias en que resulta generalmente difícil para los países subdesarrollados integrarse a la corriente del dinamismo tecnológico, financiero y comercial que impera en la economía mundial. Desafortunadamente, el poder negociador de los países latinoamericanos es relativamente débil, siendo los riesgos tan altos que las presiones en favor de la adaptación resultan, en la mayoría de casos, unilaterales. En efecto, la liberalización comercial unilateral y la reforma a las políticas económicas han recorrido ya un largo camino en Latinoamérica, engendrando cierto grado de asimetría con respecto a los países industrializados. Por ello, es impostergable que estos últimos países se decidan a completar la Ronda de Uruguay a fin de llevar a buen término el proceso de multilateralización.

Los gobiernos latinoamericanos realizan en la actualidad denodados esfuerzos por solucionar ciertos problemas, entre los cuales

destacan la reforma de políticas, la democratización y la competitividad. La cuestión para los países integrados a la OCDE es si existe de su parte un esfuerzo comparable hacia la concertación internacional —coherencia entre las políticas nacionales, en los planos tanto interno como externo, liberalización económica y multilateralización— suficiente para apuntalar el proceso de reforma política y económica en Latinoamérica y otras partes del mundo. Tal es la esencia del enfoque de la OCDE como institución internacional: vincular las fuerzas del cambio de tal suerte que se complementen en vez de generar conflicto.

Cuando América Latina cobre conciencia del papel que le corresponderá desempeñar en el futuro, los impulsos hacia la reforma y la democracia política, la innovación institucional, la estabilidad y la apertura y universalización de normas en la región, reflejará no sólo una voluntad interna, sino el grado de fortalecimiento externo que cabe esperar de la comunidad internacional.