

LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS



José Luis Calva

Coordinador

Alejandro I. Canales

Leonardo Curzio

Raúl Delgado Wise

Jaime Estay

Selene Gaspar Olvera

Antonio Gazol Sánchez

Arturo Guillén

Héctor Guillén Romo

Armando Kuri Gaytán

Geneviève Marchini

Jaime Antonio Preciado Coronado

Juan José Ramírez Bonilla

Alberto Rocha Valencia

María Cristina Rosas

Carlos A. Rozo

Carlos Uscanga

Omar Wicab

**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 1**

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

José Luis Calva, Alejandro I. Canales, Leonardo Curzio,
Raúl Delgado Wise, Jaime Estay, Selene Gaspar Olvera,
Antonio Gazol Sánchez, Arturo Guillén, Héctor Guillén Romo,
Armando Kuri Gaytán, Geneviève Marchini,
Jaime Antonio Preciado Coronado, Juan José Ramírez Bonilla,
Alberto Rocha Valencia, María Cristina Rosas, Carlos A. Rozo,
Carlos Uscanga, Omar Wicab

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



 EL COLEGIO
DE MÉXICO



UNIVERSITÉ
PARIS8
VINCENTS-SAINTOIS



JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

MÉXICO, 2018

La globalización neoliberal en crisis fue dictaminado a doble ciego por pares académicos y financiado gracias al apoyo del programa: Fondo de Concurrencias Financieras, para la Investigación y Atención de la Vinculación, No. 1.1.6.64. Con el Proyecto 243747. Colección México 2018-2024. Partida: 1901037.

La globalización neoliberal en crisis / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

463 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 1)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 1: 978-607-711-475-8

T. 1. Globalización - Aspectos sociales

T. 2. Neoliberalismo - Aspectos sociales

HD6477 G56

LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS

Volumen 1

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Alejandro I. Canales, Leonardo Curzio, Raúl Delgado Wise, Jaime Estay, Selene Gaspar Olvera, Antonio Gazol Sánchez, Arturo Guillén, Héctor Guillén Romo, Armando Kuri Gaytán, Geneviève Marchini, Jaime Antonio Preciado Coronado, Juan José Ramírez Bonilla, Alberto Rocha Valencia, María Cristina Rosas, Carlos A. Roza, Carlos Uscanga, Omar Wicab

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19

Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán

04100, Ciudad de México

<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo

Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad

Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México

<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad de Guadalajara

Juan Manuel 130, Zona Centro

44100, Guadalajara, Jalisco, México

<cucsh.ediciones@gmail.com>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 1: 978-607-711-475-8

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo	
<i>José Luis Calva</i>	7

PRIMERA SECCIÓN LOS MALESTARES CON LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Globalización excluyente e inestable	
<i>Carlos A. Roza</i>	31
La tercera fase de la crisis global	
<i>Arturo Guillén</i>	57

SEGUNDA SECCIÓN GLOBALIZACIÓN Y NUEVA CONFIGURACIÓN GEOECONÓMICA DEL MUNDO

Las etapas de la globalización. Hacia una nueva geografía productiva	
<i>Armando Kuri Gaytán</i>	87
Globalización neoliberal en crisis. Reconfiguración geoeconómica mundial y proyección mexicana	
<i>Jaime Antonio Preciado Coronado</i>	125

TERCERA SECCIÓN GLOBALIZACIÓN LABORAL Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Claves para descifrar la arquitectura de la globalización neoliberal: exportación de fuerza trabajo e intercambio desigual	
<i>Raúl Delgado Wise y Selene Gaspar Olvera</i>	157
Mexicanos y latinos frente al nuevo dilema americano	
<i>Alejandro I. Canales</i>	185

CUARTA SECCIÓN
REGIONALIZACIÓN Y BLOQUES ECONÓMICOS

A. Unión Europea

La Unión Europea y la crisis del euro <i>Héctor Guillén Romo</i>	213
El proceso de integración en la Unión Europea, sus dificultades y disyuntivas del presente <i>María Cristina Rosas</i>	250

B. TLCAN

La integración norteamericana en crisis <i>Leonardo Curzio</i>	285
Sobre el futuro de la integración económica en América del Norte <i>Antonio Gazol Sánchez</i>	308

C. Hacia la integración de América Latina

La integración autónoma de América Latina el papel relevante de la CELAC <i>Alberto Rocha Valencia</i>	335
Integración y desarrollo financiero en la Alianza del Pacífico <i>Geneviève Marchini</i>	364

D. Procesos de integración en Asia

Las racionalidades espaciales de los acuerdos comerciales en la Región del Pacífico <i>Juan José Ramírez Bonilla</i>	397
El acuerdo de libre comercio en el Asia Pacífico. ¿Otra oportunidad para México? <i>Carlos Uscanga</i>	415

QUINTA SECCIÓN
GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA GLOBAL

Continuidad y acentuación de la crisis en la arquitectura monetaria, financiera y comercial internacional <i>Jaime Estay</i>	433
La crisis capitalista y la nueva gobernanza mundial <i>Omar Wicab</i>	454

LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La crisis financiera global del siglo XXI, que trajo consigo la Gran Recesión, no sólo puso dramáticamente al descubierto la irrealidad de la visión neoliberal, según la cual los mercados se autorregulan de manera eficiente, sino también los vicios ocultos de la acelerada globalización de la esfera financiera. Además, apuntó los reflectores hacia la reconfiguración geoeconómica del mundo: el ascendente poder económico de las potencias emergentes de Asia; la dependencia de Estados Unidos de los flujos de ahorro externo procedentes, en gran parte, de esas economías emergentes; y la creciente multipolaridad en la economía global. Finalmente, puso también al descubierto el malestar con la globalización neoliberal entre amplios segmentos sociales dentro de los países desarrollados, que más tarde se expresaron en la votación británica en favor del Brexit y en el triunfo electoral de Donald Trump, hasta desembocar en los barruntos de una guerra comercial.

Para empezar, el ascendente poder económico de las economías emergentes de Asia versus el poder declinante de las grandes economías del Atlántico Norte, aparece ciertamente como vector crucial. De acuerdo con las series históricas del FMI, el PIB agregado de las economías en desarrollo de Asia, que en 1980 representaba el 7.9% del PIB mundial, alcanzó el 20.4% del PIB mundial en 2007, el 25.1% en 2011 y el 32.4% en 2017 (medido el PIB siempre en dólares corrientes ajustados a paridad de poder adquisitivo: FMI, *World Economic Outlook Database*, abril, 2018). De manera especial, el PIB agregado de China e India, que en 1980 representaba el 4.7% del PIB mundial, pasó al 15.6% en 2007, al 19.9% en 2011, y al 25.7% en 2017; destacando desde luego China, que alcanzó el 14.3% del PIB global en 2011, y en 2017 se ubicó como la primera potencia económica del mundo, con el 18.2% del PIB global. En el polo opuesto, el PIB agregado de los actuales miembros de la Unión Europea, que en 1980 representaba el 31.3% del PIB mun-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dial, cayó al 22.3% en 2007, al 20.1% en 2011 y al 16.5% en 2017. De igual modo, el PIB de Estados Unidos, que en 1980 representaba el 24.6% del PIB mundial, cayó al 21% en 2007, al 19.1% en 2011 y al 15.3% en 2017.

En paralelo al crecimiento espectacular de las economías emergentes de Asia, la geografía mundial de las corrientes de financiamiento se ha reconfigurado de manera radical. Desde fines de los años noventa —después de la crisis del baht tailandés y su efecto dominó sobre otras economías asiáticas, y aún hasta Rusia y Brasil—, los países de Asia entraron en una carrera de acumulación de reservas internacionales derivadas de sus enormes superávits comerciales, las cuales fueron, en gran parte, recicladas hacia el mercado financiero estadounidense. De hecho, la abundancia de liquidez en el mundo es considerada como una de las causas principales de la crisis financiera global, al contribuir a sostener tanto el consumo excesivo estadounidense (expresado en sus gigantescos déficits comerciales), como la prolongada política de bajas tasas de interés de la Reserva Federal estadounidense (la tasa de interés objetivo de los fondos federales se mantuvo en una franja de 1% a 2.5% desde octubre de 2001 hasta febrero de 2005), que a su vez alimentó la burbuja de crédito hipotecario que detonó la crisis financiera global. “El país más rico del mundo —escribió Joseph Stiglitz— estaba viviendo por encima de sus posibilidades [...]. A medida que subían los precios de la vivienda, los propietarios podían hacer dinero de sus casas”, de modo que los créditos con garantía hipotecaria utilizados para expandir el consumo de los hogares crecieron también espectacularmente (Joseph E. Stiglitz, *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, México, 2010). A su vez, el gobierno de George W. Bush inició una carrera de gasto público por encima de los ingresos gubernamentales, poniendo fin al superávit fiscal alcanzado bajo el gobierno de Clinton. Para financiar estos excesos de gasto privado y público las fuentes fueron múltiples. “Una porción importante consistió en fondos de los bancos centrales que compraron dólares y bonos del Tesoro, pero otra parte llegó en forma de inversión privada o de los llamados ‘fondos soberanos’ de todos los continentes. Estos ingentes volúmenes de dinero fueron canalizados por bancos globales y fondos de inversión a la bolsa de Nueva York” (Carlos Marichal, *Las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Debate, Barcelona, 2010). Una visión agregada puede resumirse en cifras de la cuenta financiera de Estados Unidos: los ingresos netos de egresos ascendieron a 4 638 420 millones de dólares en el periodo 2000-2007 (y 8 836 625 mdd en el periodo 2000-2017), de los cuales 1 772 512 mdd procedieron de Asia-Pacífico en el primer lapso (y 3 189 617 mdd en el periodo 2000-2017). Tan sólo China aportó un flujo financiero (neto) de 1 000 829 mdd en 2000-2007 (y de 1 561 637 mdd en 2000-2017). De esta manera, la crisis financiera

global del siglo XXI colocó también ante los reflectores la dimensión financiera del éxito económico de los países de Asia-Pacífico y especialmente de China.

Paradójicamente, el país paladín de la globalización neoliberal, Estados Unidos, resultó ser el mayor perdedor de esta globalización, mientras que China aparece como su mayor ganador.

México figura también entre los grandes perdedores de la globalización neoliberal, después de haber aplicado una estrategia económica fielmente apegada a los dogmas neoliberales. En 1982, la economía mexicana era mayor que la de China: con un PIB de 549 361.4 millones de dólares constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (PPP), México era la novena economía del mundo; mientras que China era la décima economía del planeta, con un PIB de 430 192.1 millones de dólares PPP de 1990. En 2017, China pasó a ser la mayor economía del mundo, con un PIB de 13 634 186.2 millones de dólares PPP de 1990, mientras que México, en lugar de ascender, cayó al onceavo lugar entre las economías del planeta, con un PIB de 1 447 279.4 mdd PPP de 1990.

¿Por qué ocurrió esto? La explicación se encuentra en este volumen, especialmente en los capítulos de Armando Kuri, Carlos Rozo y Jaime Preciado. En este breve preámbulo destacaré sólo algunos puntos relevantes desde el ámbito de las estrategias de desarrollo y de la economía política de la globalización neoliberal.

La parte oriental de la paradoja consiste en que China se insertó a la globalización neoliberal aprovechándola en su propio beneficio, pero sin sujetarse a las prescripciones neoliberales de política económica. China no realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no redujo sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las amplió, reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía financiera y de gestión (convirtiéndolas en grandes motores de desarrollo, en torno a los cuales se desarrollaron las empresas privadas); no liberalizó su sistema bancario, sino que lo reestructuró para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó la inversión extranjera directa, sino que promovió su ingreso hacia ramas económicas seleccionadas, inicialmente mediante asociaciones con empresas nacionales, en su mayoría de propiedad estatal y después como empresas 100% extranjeras, pero siempre subordinadas a su política industrial de encadenamientos productivos, desarrollo tecnológico y fomento de las exportaciones. Además, las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal

y cambiaria) de China han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido y no al control de la inflación y del balance fiscal como objetivo prioritario a ultranza, destacando especialmente la sistemática *subvaluación* de su moneda nacional como palanca de la competitividad-precio de sus productos en los mercados internacionales (véase el volumen *Estrategias de desarrollo económico* de esta colección). Resultados: un prodigioso crecimiento económico per cápita a una tasa media real de 8.8% anual durante el periodo 1983-2017, con un crecimiento acumulado 1 787.6% en dicho lapso, de modo que su PIB per cápita pasó de 567 dólares PPP de 1990 en el año 1982, a 9 793 dólares PPP de 1990 en el año 2017.

La parte occidental de la paradoja tiene un componente primordial de economía política. De hecho, la globalización neoliberal se produce en el marco de un cambio de paradigma económico entre la segunda mitad de la década de los setenta y la década de 1980, que impulsó la liberalización del comercio, de los mercados financieros y de la inversión extranjera; la privatización de las empresas y servicios públicos; la desregulación general de la economía; la flexibilización de los mercados de trabajo y el debilitamiento de los sindicatos; la reducción de las tasas marginales de impuestos sobre la renta (corazón de la reaganomics); y achicamiento del Estado de bienestar. Aunque el neoliberalismo había sido formalmente fundado en 1938 en el Coloquio Lippmann de París por Hayek, Mises y otros economistas y filósofos políticos, el triunfo político del neoliberalismo ocurrió con el arribo de Margaret Thatcher al gobierno de Inglaterra en 1979, y de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos en 1981 (véase Fernando Escalante, *Historia mínima de El neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015).

En la esfera real de la economía, la globalización neoliberal tiene como protagonistas centrales a las corporaciones transnacionales, principalmente estadounidenses, que a partir de la década de 1980 entraron en una frenética carrera de externalización de empleos industriales desde sus países origen, de mano de obra cara y sindicalizada hacia países subdesarrollados, de mano de obra barata y flexible. A diferencia de las etapas previas de la globalización económica, cuando las transnacionales se instalaron en países subdesarrollados para extraer materias primas o para fabricar artículos destinados al mercado de los países anfitriones, la característica de la globalización neoliberal es que ahora las transnacionales se instalan en países subdesarrollados no sólo para los fines anteriores, sino también para aprovechar la mano de obra barata (así como las normas fiscales y ambientales más laxas), a fin de fabricar productos —o realizar procesos productivos— con menores costos, cuyos bienes finales serán vendidos en el gran mercado estadounidense y de otros países desarrollados.

En el proceso de externalización de los empleos industriales, las empresas multinacionales tuvieron como aliado al capital financiero transnacional, cuya globalización había sido previamente realizada e impulsada por el reciclaje de los petrodólares procedentes de los países árabes; y se montaron también en la ola ascendente del neoliberalismo instalado en los gobiernos de las grandes potencias anglosajonas del Atlántico Norte, y respaldado por un numeroso contingente de ideólogos neoliberales encabezados por Hayek y Freedman desde la Universidad de Chicago.

Ahora Donald Trump clama por el regreso de los empleos industriales a Estados Unidos; acusa a China de robar la tecnología y la propiedad intelectual estadounidenses para favorecer sus exportaciones de productos de alta tecnología hacia Estados Unidos; y abraza la esperanza de que mediante presiones políticas y duras políticas comerciales es posible evitar que China alcance y supere a Estados Unidos como productor de tecnologías de punta. Pero como ha escrito Adair Turner: “Los trabajadores y gerentes chinos empleados por compañías occidentales aprendieron nuevas técnicas. Los proveedores tuvieron que ajustarse a altos estándares, y los emprendedores locales pudieron entonces aprovechar las cadenas de suministro de calidad para competir. Las empresas conjuntas inevitablemente llevaron a la transferencia de conocimientos a socios locales, y las compañías occidentales los integraron voluntariamente para obtener acceso al inmenso mercado interno de China”. “Ahora a Estados Unidos le preocupa el creciente dominio tecnológico de China [...] y los halcones de seguridad nacional muestran inquietud sobre las potenciales consecuencias geopolíticas de la menguante ventaja tecnológica estadounidense”. “Pero sencillamente es demasiado tarde. Si en los años 80 y 90 el gobierno estadounidense, en lugar de fomentar la apertura económica china, hubiera prohibido a las empresas estadounidenses que invirtieran allí, el ascenso de China se habría retardado de manera importante, aunque no se hubiera evitado permanentemente”. “Puesto que eso no ocurrió, el ascenso de China ha cobrado impulso propio” (Adair Turner, “Las barreras comerciales no detendrán el ascenso de China”, *Project Syndicate*, 9 de julio, 2018).

Desde luego, en todo este proceso las corporaciones multinacionales, principalmente estadounidenses, han ganado mucho dinero. Baste considerar, siguiendo a Carlos Roza, que en 1998 el 48% de las 500 empresas más importantes del mundo eran estadounidenses; que estas 500 controlan alrededor del 70% del comercio global así como la mayor parte de la propiedad intelectual del mundo; y que el 85% del acervo de inversión extranjera de las empresas globales se acumuló después de 1990. Además, cabe considerar, siguiendo a Armando Kuri, que el 52.4% de las exportaciones totales de China en 2011 fueron producidas por empresas multinacionales extranjeras; y

que la participación de las empresas extranjeras en las exportaciones chinas de alta tecnología alcanzó el 82% en 2010.

Por el contrario, al interior de los países industrializados los grandes perdedores son los obreros industriales, que vieron reducir los empleos fabriles y caer sus salarios y prestaciones, el debilitamiento de sus sindicatos y el empeoramiento de la distribución del ingreso en favor de los ricos. Como ha observado el profesor Joseph Stiglitz: “A menudo parece que los trabajadores, quienes han visto sus salarios caer y sus puestos de trabajo desaparecer, solamente son considerados como daño colateral, víctimas inocentes pero inevitables en la marcha inexorable del progreso económico. Sin embargo, hay otra interpretación de lo que ha sucedido: uno de los objetivos de la globalización era debilitar el poder de negociación de los trabajadores. Lo que las corporaciones querían era mano de obra más barata, a toda costa” (Stiglitz, “La globalización de nuestro malestar”, *Project Syndicate*, 5 de diciembre, 2017).

En consecuencia, los malestares con la globalización neoliberal y específicamente contra el libre comercio en los países desarrollados, no se produjeron por generación espontánea. En Estados Unidos se presentaron con mucha fuerza en medio de la crisis financiera global que tuvo como epicentro a Wall Street. En una encuesta realizada a principios de 2008 por la revista *Fortune*, el 78% de los estadounidenses afirmó que el crecimiento del comercio exterior ha empeorado la situación de los trabajadores estadounidenses y sólo el 15% estimó que la ha mejorado. En una evaluación de balance, el 63% afirmó que el crecimiento del comercio internacional “es malo para Estados Unidos porque resulta en la pérdida de puestos de trabajo y salarios más bajos”; y apenas un 30% consideró que “es bueno debido a que conduce a precios más bajos para los consumidores” (*Fortune*, “Recession Near, or Already Here”, enero, 2008).

Una visión equilibrada de la paradoja de la globalización neoliberal nos la ofrece el profesor Paul Krugman: “La teoría dice que el comercio internacional enriquece a los países y que coartarlo los empobrece. Pero también indica que, salvo que sea extremo, el proteccionismo tiene costos relativamente bajos, y que el comercio puede incidir mucho en la distribución del ingreso de un país, y crear perdedores y ganadores”. Mientras el crecimiento del comercio correspondía a flujos intersectoriales entre países desarrollados (a los que llegó a llamarse “la triada excluyente”), los perdedores no eran muchos. “Pero alrededor de 1990, la historia dio un giro”. El fuerte impulso recibido por el comercio entre países con niveles muy diferentes de desarrollo y de salarios, tuvo “efectos considerables en el empleo industrial y en la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo”. “Como mostró Branko Milanović, el efecto global fue de grandes beneficios para la clase

media del mundo en desarrollo y el 1% más rico del mundo, y un gran hundimiento en el medio, representado por la clase trabajadora de las economías avanzadas. Desde la perspectiva del bienestar mundial, esto es positivo: el aumento del ingreso de cientos de millones que antes eran muy pobres importa mucho. Pero no es consuelo para los trabajadores del primer mundo, cuyas vidas más bien se han complicado”. “Ante esta realidad, es raro que la reacción contra la globalización haya demorado tanto” (Paul Krugman, *Dejemos en paz a los muertos vivos*, FMI, F&D, diciembre, 2016).

Los malestares con la globalización neoliberal habían previamente aflorado con enorme fuerza desde los años ochenta en los países subdesarrollados que —durante los años setenta— habían mordido la manzana prohibida del sobreendeudamiento externo, alentado entonces por el Banco Mundial y el FMI para reciclar los petrodólares manejados por los grandes bancos globalizados, y que al principiar los ochenta cayeron en crisis de deuda externa precipitada por el alza abrupta de las tasas de interés impulsada por la Reserva Federal estadounidense para contener su espiral inflacionaria (Araceli Damián, *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, México, El Colegio de México, 2002). Casi todos los países endeudados cayeron en la telaraña del FMI y del Banco Mundial, que para entonces ya estaban convertidos en paladines del paradigma neoliberal entronizado en Estados Unidos y Gran Bretaña. Los países entrampados —entre los cuales estuvo, desde luego, México— fueron entonces sometidos a los programas neoliberales de política económica que más tarde serían sistematizados por John Williamson bajo el nombre de Consenso de Washington, los cuales comprendieron: la liberalización del comercio exterior, de los mercados financieros y de la inversión extranjera; la privatización de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; la reorientación de la economía hacia los mercados externos; la estricta disciplina fiscal; la erradicación de los desequilibrios fiscales mediante reducción de la inversión y el gasto públicos (lo que implicó el desmantelamiento de las políticas de fomento económico); una reforma tributaria reductora de las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes; y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad (John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, IIE, 1990). Por si fuera poco, se sometieron a la ortodoxia macroeconómica que atiende solamente la inflación y el balance fiscal, pero cancela la función contracíclica de las políticas monetaria y fiscal para sostener el crecimiento del producto nacional y del empleo, así como la función de la política cambiaria como palanca de la competitividad de la planta productiva nacional. Se prometió a los países en desarrollo que si guardaban fidelidad a este catecismo entrarían por la puerta grande a la economía

global y convergerían con los países desarrollados en niveles de ingreso y bienestar.

Sin embargo, la tierra prometida de la prosperidad neoliberal jamás llegó a los países subdesarrollados convertidos en laboratorios de experimentación neoliberal. Lo que llegó para los pueblos de estos países fue el desempleo, la caída de los salarios reales y de los ingresos campesinos, el aumento de la pobreza y de la desnutrición. Las protestas no se hicieron esperar y los dedos acusadores apuntaban siempre hacia el FMI, el Banco Mundial y las plutocracias y tecnocracias nacionales.

En contraste, durante esta misma fase de la globalización neoliberal, hubo también países herejes al fundamentalismo de mercado. En el Este de Asia, las economías más dinámicas no realizaron una liberalización unilateral y abrupta de su comercio exterior, sino que aplicaron políticas de apertura comercial selectiva y gradual; impulsaron su industrialización mediante un fuerte intervencionismo del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización a través de múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); desplegaron un fuerte impulso institucional al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado, así como a la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; promovieron una fuerte base de acumulación endógena (su tasa de ahorro interno se ubicó arriba de 30% y hasta de 40% del PIB), apoyada en la subordinación de sus sistemas financieros a sus estrategias de industrialización así como en una regulación sustancial, aunque decreciente, de la inversión extranjera; y aplicaron políticas macroeconómicas pragmáticas, orientadas al crecimiento sostenido de la economía real (incluyendo una política de tipo de cambio competitivo que ha sido certeramente definida por Dani Rodrik como “la forma de política industrial más eficaz que se puede imaginar”. Rodrik, Dani, “El FMI necesita ideas nuevas para los controles de capital”, *Project Syndicate*, 11 de noviembre, 2009), en vez de dirigir sus políticas macroeconómicas solamente al control de la inflación y del balance fiscal.

Una visión regional sumaria del desempeño radicalmente distinto de las economías rebeldes al fundamentalismo de mercado, que han predominado en el Este de Asia; y las economías sometidas a las prescripciones del Consenso de Washington, que predominaron en América Latina y el África al sur del Sahara desde la década de 1980 hasta 2002, puede resumirse en las siguientes cifras. Mientras en los países en desarrollo del Este de Asia el PIB per cápita (medido en dólares estadounidenses constantes corregidos a paridad de poder adquisitivo, de acuerdo con las series históricas regionales del Banco Mundial: *World Databank*, *World Development Indicators*) creció a una

tasa media anual de 5.7% durante el periodo 1981-1990 y de 4.6% durante el periodo 1991-2002; en América Latina el crecimiento fue de -0.7% anual y de 1.1% anual, respectivamente; y en los países en desarrollo del África al sur del Sahara el crecimiento fue de -1% anual y de -0.1% anual, respectivamente. En consecuencia, resulta evidente el fracaso de las estrategias apegadas al fundamentalismo de mercado; así como el éxito de las *estrategias de desarrollo liderado por el Estado* desplegadas por los exitosos países asiáticos.

El panorama regional cambió después de 2002, con el arribo de Néstor Kirchner a la presidencia de Argentina, de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, y de otros gobiernos posneoliberales en América Latina. Desde entonces, el desempeño económico de nuestra región (México excluido) mejoró considerablemente: el PIB per cápita de América Latina (sin México) creció a una tasa media de 3.5% anual durante el periodo 2003-2011, mientras que el crecimiento per cápita de México durante el mismo lapso fue de 1.1% anual. En el África al sur del Sahara también se abandonó el fundamentalismo de mercado y se desplegaron estrategias económicas más pragmáticas (véase Steven Radelet, “El auge de África, ¿se frenó?”, *Finanzas y Desarrollo*, junio, 2016). Como resultado, el PIB per cápita en los países en desarrollo del África subsahariana creció a una tasa media de 2.9% anual durante el periodo 2003-2011. (Lo que ocurrió después en nuestra América Latina, que condujo al regreso del neoliberalismo en Argentina y en Brasil, es cumplidamente analizado en el volumen *Estrategias de desarrollo económico* de esta colección).

Cuando Joseph Stiglitz escribió su libro *El malestar en la globalización*, los referentes empíricos fueron los pueblos de los países subdesarrollados sometidos a los dogmas del fundamentalismo de mercado, que se sentían engañados. Pero después de la Gran Recesión de la economía mundial y del triunfo electoral de Donald Trump, Stiglitz habla ahora de la globalización del malestar, que se ha extendido también a los países desarrollados entre amplios segmentos sociales que se sienten también engañados por las promesas de la globalización (Joseph Stiglitz, “La globalización de nuestro malestar”, *op. cit.*).

Sin embargo, el malestar con la globalización neoliberal no anuncia el fin de la globalización, sino el pasaje a una nueva era de globalización, más equilibrada e incluyente. Hay que recordarlo: desde los grandes descubrimientos geográficos de Cristóbal Colón, Vasco Da Gama y Magallanes, que desembocaron en la creación de un comercio mundial, configurando la primera globalización, la humanidad ha transitado por cuatro grandes eras de globalización, correspondientes a sendas etapas del capitalismo mundial;

y la crisis de la globalización neoliberal es solo la antesala de una quinta era de globalización. ¿Cómo será la nueva era de la globalización?

Paradójicamente, las pistas iniciales de lo que podría ser una nueva era de la globalización pueden encontrarse en la esfera financiera, es decir precisamente en aquella que detonó la crisis global y la primera Gran Recesión de nuestro siglo. Desde que vino al mundo, la crisis financiera global evidenció la irrealidad de los principios básicos del neoliberalismo económico: la creencia en que los mercados se autorregulan de manera eficiente y la fe ciega en que los agentes económicos actuando en su propio beneficio contribuyen al bien general. Poco después del cataclismo de Wall Street, quien fuera el gran gurú de la desregulación financiera —que dismanteló el sistema de controles y regulaciones financieras introducidas por Roosevelt después de la Gran Depresión, cuya supresión (iniciada por Carter y por Reagan, y culminada bajo los gobiernos de Clinton y Bush Jr.) es considerada como una de las causas fundamentales de la crisis, al abrir cauce al sobreapalancamiento de los bancos y a las imprudentes “innovaciones financieras” que originaron los “activos tóxicos” diseminados por el mundo—, el expresidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, en su testimonio del 23 de octubre de 2008 ante el Congreso de Estados Unidos, reconoció: “Aquellos de nosotros que esperábamos que el interés propio de las instituciones de crédito protegiera el patrimonio de los accionistas (especialmente yo) estamos en un estado de incredulidad estupefacta”. Un mes antes, el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Kahn había señalado: “debemos sacar conclusiones de lo que ha ocurrido”. “La mayoría de los bancos de inversión bajaron sus criterios de análisis de riesgo para aumentar sus beneficios, sin la debida supervisión”. Uno de los probables resultados de esta crisis, será un sistema financiero “más compatible con la economía real y más controlado y regulado” (IMF, *IMF Head Urges Greater Regulation of Financial Sector*, 29 de septiembre, 2008). Y poco antes de la quiebra de Lehman Brothers, el profesor Joseph Stiglitz había escrito: “el fundamentalismo de mercado [...] nunca ha sido apoyado por la experiencia histórica. Aprender esta lección puede ser el lado bueno de la nube que ahora se cierne sobre la economía mundial” (Joseph E. Stiglitz, “The End of Neo-Liberalism”, *Project Syndicate*, 7 de julio, 2008).

Fuera de los países desarrollados, el fundamentalismo de mercado en la esfera financiera había sido impulsado desde los años ochenta y noventa por el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro estadounidense, como una de las prescripciones de política económica del Consenso de Washington. Desde entonces, la liberalización financiera había traído consigo numerosas crisis en el mundo. La más extensa fue la crisis asiática de 1997-1998, que afectó severamente a Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas

y Corea del Sur; y extendió su contagio fuera de la región hasta Rusia y Brasil. En el testimonio que Paul Volcker rindió ante el Congreso de Estados Unidos con motivo de esta crisis, declaró: “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 abruman a estas economías. No se trata de grandes transatlánticos como 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”, *Revista de la CEPAL*, octubre, 1998). Lo que Volcker no previó fue que —diez años después— el transatlántico de Estados Unidos reventaría contra el iceberg de la desregulación del sistema financiero.

La globalización financiera alcanzó tal dimensión que los flujos transfronterizos de capitales en el mundo (considerando préstamos, inversión extranjera directa, compras de acciones y de bonos) pasaron del 5.2% del PIB mundial en 1989 al 12.2% en 2000, y al 20.7% del PIB mundial en 2007. En este año, los flujos financieros ascendieron a 11.9 billones (trillions) de dólares, de los cuales 5.7 billones fueron préstamos, 2.6 billones inversión extranjera directa, 2.7 billones compras de bonos, y 0.9 billones en acciones. Pero la crisis financiera global que estalló en 2008, paró en seco la acelerada globalización financiera. En 2015, los flujos transfronterizos de capitales se habían reducido al 2.6% del PIB mundial. La caída mayor se observó en los préstamos transfronterizos (de 5.7 bdd en 2007 a -0.7 bdd en 2015), seguidos por la caída de las inversiones transfronterizas en bonos (de 2.7 bdd en 2007 a 1.3 bdd en 2015), mientras que las inversiones extranjeras directas sólo bajaron de 2.6 bdd a 1.9 bdd y las inversiones accionarias transfronterizas se mantuvieron pasando de 0.9 bdd a 1 bdd. (Sebastian Mallaby, “Replantear la globalización. La reducción de los flujos de capital transfronterizos puede ser menos nefasta de lo que parece”, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, 2016). Sin embargo, este ajuste a la baja no es considerado como una desglobalización financiera, sino más bien como un nivel de globalización “más compatible con la economía real”, para decirlo en los citados términos de Strauss-Kahn, y desde luego “más controlado y regulado”. Como han concluido Lund y Härle: “No hay consenso sobre el nivel óptimo de los flujos de capital, pero hoy en día existen pocos indicios de que haya una escasez hacia las economías en desarrollo o avanzadas”. “Más que indicar el fin de la globalización financiera, los hechos recientes apuntan al surgimiento de una versión más estable y resistente”. De manera puntual, después de observar que “los principales bancos europeos y algunos estadounidenses se han retirado de los negocios en el exterior y del financiamiento mayorista transfronterizo”, Lund y Härle observan que “el

repliegue es una reacción racional —dentro y fuera de la zona del euro— a una revaluación del riesgo de transacciones externas. En definitiva, muchos bancos comprendieron que los márgenes e ingresos de los negocios externos fueron más bajos que los de los mercados internos, donde contaban con la escala y el conocimiento local; o al menos no justificaban el riesgo adicional. Ahora están bajo la presión continua de reguladores, accionistas y acreedores que los instan a ser más conservadores. Las nuevas exigencias internacionales de capital y liquidez elevan los costos de mantener todos los activos, y los nuevos recargos impuestos sobre los bancos de importancia sistémica penalizan la escala y complejidad adicionales de varias líneas de negocios, como las operaciones externas; en respuesta, los bancos las han reducido cautelosamente” (Susan Lund y Philipp Härle, “Las finanzas mundiales se restablecen”, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, 2017). Desde luego, esto no significa el fin de las crisis financieras, sobre todo en los países en desarrollo, pero sí significa que se ha exorcizado, cuando menos por ahora, la posibilidad de una nueva crisis financiera global como la que estalló en 2008. También significa que es factible, como sostienen Lund y Härle, una “integración financiera mundial más sensible al riesgo, más racional y tal vez más estable y resistente”.

De igual modo, si la globalización neoliberal está en crisis y el capitalismo neoliberal también lo está, esto no significa —como lo muestra la reordenación del sistema bancario en los países desarrollados— ni el fin de la globalización ni del capitalismo. Como ha observado Joseph Stiglitz: “Una economía de mercado puede adoptar formas que atenúen los excesos tanto del capitalismo como de la globalización, y que proporcionen un crecimiento más sostenible y mejores niveles de vida para la mayoría de los ciudadanos” (Joseph E. Stiglitz, “La globalización de nuestro malestar”, *op. cit.*).

Quien a nuestro juicio ha atalayado con más lucidez las características de una era de la globalización más racional, incluyente y más estable, es Dani Rodrik. Después de observar que existe un “trilema político fundamental de la economía mundial: no podemos perseguir simultáneamente democracia, autodeterminación nacional y globalización económica”, Rodrik sugiere la mejor de las salidas: “tanto la democracia como la autodeterminación nacional deben primar sobre la hiperglobalización. Las democracias tienen el derecho a proteger su organización social, y cuando este derecho interfiere con los requisitos de una economía global, es esta última la que debe dejar paso”. “Una delgada capa de reglas internacionales que deje un amplio espacio de maniobra a los gobiernos nacionales es una globalización mejor” (Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización*, Madrid, Antoni Bosch, 2011). Para los países menos adelantados, Rodrik sugiere un tratamiento similar al que otorgaba el GATT a los países subdesarrollados, dejándoles

amplios márgenes de libertad para aplicar políticas industriales y comerciales en función de sus prioridades nacionales, concediéndoles a su vez el trato de la nación más favorecida para sus exportaciones hacia los países desarrollados. “Para las naciones de ingresos medios y otras en vías de desarrollo —señala Rodrik— no es realista esperar que los países industrializados avanzados estén dispuestos a aceptar un arreglo similar”. Pero sí sería factible un trato intermedio entre los países menos adelantados y las economías desarrolladas. “Bajo un conjunto sensato de reglas de comercio global, los países industrializados tendrían el mismo derecho de ‘proteger’ sus propios arreglos sociales —en áreas como los estándares laborales y ambientales, los arreglos del Estado de bienestar, las comunidades rurales o la organización industrial— que el que tendrían las naciones en vías de desarrollo de adoptar prácticas institucionales” (*op. cit.*).

La historia universal valida la intuición de Rodrik. Después de la primera era de la globalización, que arranca de los grandes descubrimientos geográficos de finales del siglo XV —apoyados en la revolución tecnológica de las artes de la navegación y de la guerra—, se abrió una era de desarrollo del comercio mundial que creció a una tasa 1% anual, casi el doble de la tasa de incremento del producto mundial. Pero no hubo entonces libre comercio: dominaron las teorías económicas del mercantilismo, con su doctrina proteccionista y de intervención gubernamental en la economía. Todavía en 1824, Gran Bretaña reforzó sus prohibiciones sobre la exportación de maquinaria y la emigración de obreros calificados. El catecismo de Adam Smith no se imponía aún como doctrina de Estado ni siquiera en Gran Bretaña.

La segunda globalización se produjo como resultado de la aplicación de la Revolución industrial a los medios de transporte y de comunicación, con los barcos de vapor, los ferrocarriles, los canales navegables y el telégrafo. De acuerdo con las cifras de Maddison, todavía en 1830 las exportaciones de mercancías representaban apenas el 1% del producto mundial, pero durante las décadas subsecuentes el comercio mundial se aceleró a una tasa de casi 4% anual, de manera que las exportaciones mundiales alcanzaron el 4.6% del producto mundial en 1870, el 7.9% en 1913 y 9% en 1929 (Angus Maddison, *The World Economy: a Millennial Perspective*, OECD, 2001). Pero, como ha observado Rodrik: “A pesar de la inequívoca explosión comercial, la globalización del siglo XIX no se basaba tanto en el libre comercio como se suele decir”: “si se deja de lado a Gran Bretaña, el liberalismo contó solo con victorias limitadas en las políticas comerciales de las principales economías. Algunos países, como Estados Unidos, nunca llegaron a adoptar realmente las políticas de libre comercio”. “Lo que era cierto del régimen

comercial era aún más cierto del régimen financiero y monetario que gobernaba la globalización del siglo XIX: el patrón oro” (Rodrik, *op. cit.*).

Pero esta era de la globalización terminó muy mal y por las malas: con la Gran Depresión y el ascenso al poder del fascismo y del nacionalsocialismo en Italia y Alemania, respectivamente, que condujeron a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, los problemas se iniciaron desde la Primera Guerra Mundial, cuando comenzaron los fuertes controles estatales sobre el comercio exterior y los gobiernos suspendieron la convertibilidad del oro, e impusieron controles de cambios. La Gran Depresión aceleró los procesos de desglobalización: en 1930 Estados Unidos decretó la Ley Smooth-Harley, y poco después Gran Bretaña fijó aranceles de 10% a gran parte de sus importaciones, seguidos por medidas proteccionistas en otros países europeos, hasta desembocar en la adopción generalizada de controles cuantitativos de las importaciones. El soporte monetario de esta era de la globalización —el patrón oro— también se derrumbó: en 1931, Gran Bretaña abandonó el patrón oro y lo mismo hizo Estados Unidos en 1933, seguido Francia y otros países en 1936. Como resultado, los flujos de exportaciones, que habían alcanzado el 9% del PIB mundial en 1929, se derrumbaron, y no se recuperaron hasta después de la Segunda Guerra Mundial: todavía en 1950 las exportaciones representaban apenas el 5.5% del PIB mundial (Maddison).

Aunque la causa inmediata del proteccionismo fue la Gran Depresión, observa también Rodrik, “las raíces más profundas del proteccionismo se encuentran en el cambio del papel del gobierno en la sociedad” (*op. cit.*). Desde la primera década del siglo XIX hubo un desarrollo significativo del movimiento obrero y de las afiliaciones sindicales, hasta culminar en la huelga general de 1926 en Reino Unido, en la que participaron 1.7 millones de trabajadores convocados por el Consejo General del Congreso de Sindicatos Británicos. El malestar obrero continuó y se extendió hacia las mayores economías de Europa. De hecho, “la primera ruptura de la globalización, descrita por Karl Marx y Friedrich Engels en su *Manifiesto Comunista* de 1848, fue seguida por leyes de reforma que crearon derechos sin precedentes para la clase trabajadora” (Anatole Kaletsky, “La crisis del fundamentalismo de mercado”, *Project Syndicate*, 23 de diciembre, 2016). En efecto, el peso social de la clase obrera sobre las decisiones políticas fue en aumento. Como señaló Rodrik: “una sociedad activa y con más poder político —resultado de la industrialización, la democratización y la Primera Guerra Mundial— exigía una mayor protección económica del gobierno ante la adversidad externa. Los gobiernos todavía no proporcionaban las redes de seguridad amplias y la protección social actuales para mitigar la competencia internacional y paliar sus consecuencias relativas sobre los trabajadores”. La moraleja que Rodrik deriva de la crisis de la segunda era de la

globalización, es esta: “Para evitar desastres económicos y políticos como estos es necesario una salida de compromiso entre el libre comercio y las tensiones sociales” (*op. cit.*).

La tercera era de la globalización —que puede legítimamente denominarse globalización keynesiana— comenzó en la posguerra, regida por los acuerdos de Bretton Woods de 1944. Bajo el liderazgo de John Maynard Keynes y del secretario del Tesoro estadounidense, las potencias económicas reunidas en el balneario de Bretton Woods idearon un arreglo para estabilizar la economía mundial y reactivar el comercio internacional, pero no bajo la forma de libre comercio, sino de comercio administrado en favor de la cooperación y la estabilidad del sistema económico mundial. En Bretton Woods se acordó la fundación de los organismos financieros internacionales: el FMI sería el encargado de guardar la estabilidad financiera internacional bajo un sistema de tipos de cambio vinculados al dólar estadounidense; y el Banco Mundial sería encargado de la reconstrucción de Europa, mandato que posteriormente se amplió para asignarle la función de apoyar el desarrollo de los países atrasados. El comercio internacional sería regulado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) fundado 1947. Bajo el GATT quedaron excluidas una gran proporción de las actividades económicas, incluidas la agricultura y la mayor parte de los servicios. El GATT contemplaba además una serie de salvaguardas industriales, de manera que los países industrializados podían elevar sus barreras arancelarias y no arancelarias cuando se pusiera en peligro su balanza de pagos o la existencia de alguna de sus industrias. Así, el desarrollo del comercio internacional quedaría subordinado a las políticas nacionales, que en el caso de los países desarrollados incluyeron, poco después, los contratos sociales entre capitalistas y trabajadores que dieron paso al Estado de bienestar basado en impuestos progresivos sobre el ingreso, de inspiración también keynesiana.

En el marco del GATT, los países en desarrollo tenían un trato especial y diferenciado. Los países subdesarrollados podían mantenerse al margen de las obligaciones de liberalización comercial, sin demeritar su acceso a los mercados de los países desarrollados derivado de su trato de nación más favorecida, a fin de que pudieran priorizar sus objetivos de desarrollo agrícola e industrial. En este marco se realizaron los procesos de industrialización de América Latina y las primeras etapas del desarrollo de las economías del Este de Asia, que poco después se convirtieron en países de nueva industrialización (NICs).

Fue la época de oro del capitalismo: la que registró las mayores tasas de crecimiento del PIB en el mundo; y fue la época en la que florecieron los Estados de bienestar en los países desarrollados. Durante la era keynesiana

de la globalización, el comercio internacional se aceleró hasta alcanzar el 10.5% del PIB mundial en 1973. Fue también un periodo de rápida expansión de la inversión extranjera directa, aunque todavía a fines del siglo XIX y comienzos del XX, como observa Armando Kuri, había muy pocas empresas multinacionales (Standar Oil, la Singer y otras), y todavía hasta 1970 la mayoría de grandes empresas de Estados Unidos no eran multinacionales.

El fin de esta era de la globalización fue desencadenado por el fenómeno del estancamiento con inflación (estanflación) en las economías desarrolladas, no descifrado ni resuelto por los keynesianos de entonces, lo que trajo consigo el ascenso del neoliberalismo con Hayek y Friedman a la cabeza, desembocando finalmente en la globalización neoliberal, cuyos efectos en los países subdesarrollados sometidos a los programas neoliberales de ajuste y reforma estructural, provocaron malestares sociales desde la década de 1980 —que se han mantenido hasta el presente—, malestares que se han extendido a los países desarrollados, aflorando con fuerza durante la Gran Recesión del siglo XXI y provocando, en términos de Stiglitz, la globalización del malestar.

La Gran Recesión de la economía mundial colocó también ante los reflectores las asimetrías existentes en las políticas macroeconómicas realmente aplicadas por los países industrializados, las naciones en desarrollo soberanas y los países sometidos a los dogmas del Consenso de Washington. Mientras los países industrializados y los países en desarrollo soberanos aplicaron políticas fiscales y monetarias expansivas (contracíclicas) para evitar una segunda Gran Depresión (véanse los volúmenes 2 y 4 de esta colección), los países en desarrollo sometidos a la ortodoxia macroeconómica mantuvieron la austeridad fiscal y la “disciplina” monetaria aún en medio de la contracción económica (el PIB de México cayó 6.2% en 2009).

Las asimetrías de la globalización neoliberal son, también, especialmente notorias en el comercio internacional. Mientras los países en desarrollo sometidos a los dogmas del Consenso de Washington realizaron una apertura comercial unilateral y abrupta, bajo el supuesto de que la liberalización traería consigo mayor eficacia en la asignación de los recursos productivos y más altas tasas de crecimiento del ingreso nacional y el bienestar, los demás países no jugaron con esta estrategia fundamentalista de mercado. “Los países en desarrollo de más éxito —observó el profesor Stiglitz—, los del Este asiático, se abrieron al mundo de manera lenta y gradual. Estos países aprovecharon la globalización para expandir sus exportaciones y como consecuencia crecieron rápidamente. Pero dismantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosa y sistemáticamente, bajándolas sólo cuando se creaban nuevos empleos. [...] China está ahora [2002] dismantelando sus barreras comerciales [sin dejar de mantener su moneda subvaluada: LJC] veinte

años después de haber iniciado su marcha hacia el mercado, un periodo durante el cual creció rápidamente” (J. E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002). Por su parte, los países desarrollados tampoco son fieles seguidores del dogma de la liberalización comercial a ultranza. Como se ha constatado una y otra vez: “los productos básicos respecto a 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” (*Resumen del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, ONU, 2002). En síntesis: la religión del libre comercio a ultranza es opcional, y no es la mejor de las opciones.

En los mercados de servicios son también escandalosamente visibles las disparidades. Como resultado de la Ronda Uruguay del GATT, estos mercados se abrieron selectivamente a favor de la gran potencia hegemónica. “¿Cuáles fueron —cuestionó el profesor Stiglitz— los servicios que 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”, *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero, 2002). Nada que ver con la visión idealizada de la globalización.

Asimismo, las asimetrías en políticas industriales son parte de la disparidad de las estrategias de juego. Los países en desarrollo sometidos a los dogmas del fundamentalismo de mercado han reducido o suprimido sus políticas industriales para dejar a los agentes privados y a la mano invisible del mercado la asignación de los recursos. Por el contrario, los países industrializados no han desmantelado sus políticas de fomento sectorial y mantienen robustos sistemas de incentivos no sólo para sus industrias líderes —como la aeroespacial y la electrónica—, sino también para sectores tradicionales, como el agrícola. De igual modo, los países en desarrollo herejes al Consenso de Washington aplican agresivas y multifacéticas políticas industriales, promoviendo no sólo su agricultura y sus manufacturas tradicionales, sino también sus industrias de alta tecnología.

En suma: mientras los países desarrollados y especialmente Estados Unidos pregonan la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, en sus propios territorios mantienen amplios márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo económico. En contraste, los países en desarrollo que son sometidos a una reestructuración neoliberal, quedan supeditados a las señales inmediatas del mercado (un mercado, de facto, altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas co-

merciales e industriales de los países exitosos), sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desarticulación de sus plantas productivas, vulnerabilidad financiera y grave deterioro social. Desde luego, los países en desarrollo que despliegan estrategias soberanas mantienen el control sobre sus procesos endógenos de industrialización e inserción audaz en la economía global.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización, pero sí nos es factible desechar los dogmas del fundamentalismo de mercado. Esta es la moraleja: si bien los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva, tecnológica, laboral, etc.) constituyen un dato de la realidad ineludible, 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.

La disolución de los Estados-nación y el derrumbe de las fronteras nacionales para arribar a una sociedad mundial y un Estado universal, sugeridos como un evento inminente en el largo plazo, no parece nada cercano. 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.

De hecho, el actual entorno internacional, caracterizado por la redistribución del dominio económico mundial, configura una *multipolaridad económica* real cuyas potencias líderes —Estados Unidos, la Unión Europea y China— desarrollan políticas económicas diversas, en contraposición con la visión del “pensamiento único” del Consenso de Washington. En este escenario, se extienden los márgenes de maniobra para el diseño e instrumentación de estrategias nacionales de desarrollo económico.

Por ello, México debe redefinir de manera soberana su propia estrategia, aprovechando las oportunidades y los márgenes de maniobra —ampliamente analizados en este volumen— para reformular sus políticas de inserción en los procesos de regionalización y mundialización.

En la perspectiva de un desarrollo global más equitativo e incluyente, la solución a las desigualdades socioeconómicas que se ven agravadas por el estilo neoliberal de globalización, no consiste en que los países se retraigan de la mundialización. Además de que cada país puede redefinir su estilo de inserción, destacados científicos sociales —y organismos internacionales, especialmente de la ONU— han propuesto rediseñar la gobernanza global construyendo instituciones mundiales que mejoren los resultados de los pro-

cesos de mercado y distribuyan con mayor equidad sus beneficios. “En el actual proceso de globalización —ha observado el profesor 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” (J. E. Stiglitz, “Globalism’s Discontents”, *op. cit.*). La tarea consistiría, entonces, en reformar las políticas y la gobernanza de la economía mundial.

Para empezar, la crisis financiera global ha remarcado la importancia de contar con eficaces estructuras de regulación financiera, aumentando su coordinación internacional. Dadas las interconexiones de los sistemas financieros nacionales, los crecientes servicios financieros transfronterizos y los gigantescos flujos de capitales, las dislocaciones que se producen en una parte del sistema pueden tener grandes repercusiones. Por ello, no sólo se ha reconocido la relevancia internacional de ampliar la regulación y supervisión de los enormes bancos globales de importancia sistémica, aumentando sus requerimientos de capital y restringiendo sus actividades de riesgo, sino también se ha planteado la relevancia mundial de mejorar la regulación de los títulos financieros, de ejercer mayor escrutinio sobre los fondos de inversión de alto riesgo y de regular los derivados de crédito, especialmente los credit default swaps, además de someter a una rigurosa regulación y supervisión a las agencias calificadoras de riesgos y poner al alcance de reguladores a los centros financieros extraterritoriales que funcionan como paraísos fiscales, en los cuales se depositan —y desde los cuales se mueven— gigantescos recursos de acaudalados particulares, empresas no financieras e intermediarios financieros.

La combinación de una eficaz regulación microprudencial con una regulación macroprudencial para prevenir riesgos sistémicos, adquiere una relevancia especial a la luz de la crisis financiera global del siglo XXI. De acuerdo con Jácome y Nier, “se están creando o se han usado recientemente varias herramientas para abordar la agregación de riesgos a lo largo del tiempo. Una herramienta importante es la *reserva de capital dinámica*”, que “permitiría a las autoridades macroprudenciales exigir a las instituciones financieras que incrementen su capital si se nota un crecimiento del crédito inusualmente fuerte o un auge de precios de los activos impulsado por el crédito”. Con la misma visión anticíclica, se han utilizado en varios países provisiones preventivas dinámicas contra pérdidas crediticias, así como requisitos de liquidez dinámicos que crean, respectivamente, provisiones y reservas para los tiempos malos (L.

I. Jácome y E. W. Nier, “Proteger en todo”, *Finanzas y Desarrollo*, FMI, marzo, 2012).

Además, la crisis financiera global ha reavivado la búsqueda de caminos para el rediseño integral de la denominada arquitectura financiera internacional. En paralelo a las medidas regulatorias antes resumidas, se ha propuesto someter a revisión los mecanismos de financiamiento para que los países puedan enfrentar choques externos, poniendo fin a las condicionalidades que vulneran la soberanía de las naciones y en muchas ocasiones agravan los problemas financieros o profundizan las recesiones. Se ha insistido también en la necesidad de atemperar la inestabilidad de las corrientes financieras (cuyos cambios bruscos afectan principalmente a los países en desarrollo), a través de controles sobre las cuentas de capital y de medidas macroprudenciales; y sobre todo, bajo una visión de gran alcance, se ha propuesto establecer un mecanismo institucionalizado permanente (más allá de las reuniones del G-20), a fin de atemperar las oscilaciones del ciclo económico mundial y de enfrentar los desequilibrios financieros internacionales.

De manera específica, la Gran Recesión del siglo XXI ha traído consigo importantes propuestas sobre las funciones y las formas de gobierno de las instituciones financieras internacionales, especialmente de las creadas en Bretton Woods. Enmarcados en la experiencia de las políticas keynesianas aplicadas para salir de la Gran Depresión, los mandatos de los mellizos de Bretton Woods fueron precisos: el Fondo Monetario Internacional se encargaría de salvar al mundo de depresiones económicas futuras, mediante apoyos financieros para que los países en peligro de recesión pudieran aplicar políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) expansivas, a fin de sostener la demanda agregada mundial, el crecimiento y el empleo global. Y el Banco Mundial se encargaría de financiar la reconstrucción de Europa en la posguerra, encargándosele posteriormente promover el desarrollo de los países atrasados. Pero en los años ochenta, el fundamentalismo de mercado penetró al FMI y al BM, alterando su misión original: el FMI fue convertido en gendarme de la “disciplina fiscal y monetaria”, mediante férreos programas de austeridad fiscal y de restricción monetaria, aplicados en los países en desarrollo que cayeron en su telaraña; mientras que al Banco Mundial —actuando en concordancia con el FMI a través de las condicionalidades cruzadas— se convirtió en el gendarme de las llamadas “reformas estructurales” (liberalización del comercio, del sistema financiero y de la inversión extranjera, reducción de las políticas de fomento económico sectorial, etc.), a fin de dejar la asignación de los recursos de los países en desarrollo a la mano invisible del mercado.

No hemos terminado de salir de esta noche oscura: durante la primera gran contracción de la economía global en el siglo XXI, el Fondo Moneta-

rio Internacional no estuvo a la altura de su misión primigenia. De hecho, lo asombroso es que frente a las severas crisis que sufrieron las economías del sur de Europa (Grecia, España y Portugal, principalmente) el FMI haya formado parte de la *troika* que aplicó —garrote en mano— la misma receta prekeynesiana (¡austeridad y más austeridad!) a los países del sur de Europa hundidos en (o al borde de) la depresión. Por eso, se ha propuesto que el FMI retome —desde una visión contemporánea de la problemática mundial— su misión primigenia.

Como se ve, tan sólo las anteriores reformas no parecen ser tarea fácil. Para empezar, como ha observado la ONU en su *Estudio Económico y Social Mundial 2010*: “Ninguna de estas reformas funcionarán a menos que se subsane el déficit democrático que menoscaba la credibilidad de las instituciones de Bretton Woods”. “Es importante no sólo reequilibrar el poder de voto en esas instituciones [los actuales países de la Unión Europea, con el 21.7% del PIB mundial en 2017 (medido en dólares de mercado, y el 16.5% del PIB mundial en dólares PPP), tienen el 29.5% de los votos en las decisiones del FMI, mientras que China con el 15% del PIB mundial (en dólares de mercado y el 18.2% del PIB mundial en dólares PPP), sólo tiene el 6.1% de los votos], sino también redefinir por completo sus funciones y dotarlas de los recursos necesarios para que puedan proteger eficazmente la estabilidad financiera mundial, coordinar las políticas macroeconómicas y ofrecer financiación suficiente para el desarrollo a largo plazo”. Sin duda, estos cambios se abrirán paso en el futuro, aunque difícilmente cercano.

Además, otros arreglos institucionales globales son necesarios en materia de comercio y servicios, migración internacional y derechos de los migrantes, propiedad intelectual y difusión de tecnologías, seguridad alimentaria y biocombustibles, emisión de gases efecto invernadero y cambio climático, etcétera. El fin último, desde luego, es arribar a una gobernanza global de carácter democrático, que tenga como mandato el desarrollo económico sustentable y el reparto equitativo de sus beneficios.

La prospectiva es obvia: dada la dimensión y complejidad de las reformas necesarias en la gobernanza global, su cristalización plena no se vislumbra cercana. Por eso, es necesario poner el 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 del Consenso de Washington. Desde luego, la viabilidad de estrategias endógenas de desarrollo e inserción exitosa en la globalización, no excluye la tarea de trabajar sistemáticamente a favor de mejores y más amplios arreglos institucionales para la gobernanza global en beneficio de todos los seres humanos del planeta.

PRIMERA SECCIÓN

LOS MALESTARES CON LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL
EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

GLOBALIZACIÓN EXCLUYENTE E INESTABLE

CARLOS A. ROZO*

INTRODUCCIÓN

La gran recesión (GR) a la que condujo la crisis de las hipotecas basura a inicios del presente siglo ha demostrado que las expectativas creadas por las promesas de la apertura comercial y financiera para lograr mayor bienestar para todos aún se mantienen como promesas no sólo en los países en desarrollo sino igualmente en los países industriales. La World Commission on the Social Dimension of Globalization advertía, ya en 2004, que:

El actual proceso de globalización ha generado resultados no equitativos. Tanto entre como dentro de los países. Se crea riqueza pero demasiados países y gentes no están disfrutando de sus beneficios. Ellos tienen poca o ninguna voz en la determinación de estos resultados. Visto a través de los ojos de esta vasta mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha cumplido con sus más simples y legítimas aspiraciones de un trabajo decente y de un mejor futuro para sus hijos.

El resultado de este fracaso ha sido el surgimiento del populismo económico como político que divide al mundo en un pueblo virtuoso y unas elites corruptas que manipulan las instituciones para limitar la voluntad del pueblo. Prueba de ello fue el éxito electoral que tuvo Donald Trump al resaltar en su campaña hacia la presidencia de los Estados Unidos el desastre social y económico de algunas regiones de ese país y el estancamiento generalizado de los salarios del común de los trabajadores apuntando a la globalización de la producción como un factor determinante de tales resultados. En esta ló-

* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

gica se hace evidente que el presidente Trump está convencido de que el mundo no es una “comunidad global” sino “una arena en la cual las naciones, los actores no gubernamentales y los negocios se enfrentan y compitan por obtener ventajas” según lo expusieron sus asesores Cohn y McMaster (2017).

El propósito de este trabajo es examinar evidencias sobre el incumplimiento de estas promesas de bienestar que han llevado a un sentimiento antiglobalización que se generaliza en países industriales como en desarrollo y provoca movimientos políticos radicales y contra el orden establecido. A tal propósito se hace necesario reconocer que no existe un consenso sobre lo que significa la globalización pero sí existe evidencia de que sus promesas no se han convertido en realidades. Por ello se parte de exponer lo que considero es el fracaso mayor del nuevo orden mundial que ha llevado a distorsiones en la distribución del ingreso que beneficia a los que más tienen a costa de los que tienen menos para luego avanzar en explicar la asimetría entre los actores que promueven la globalización. A continuación se hace una reflexión sobre el significado de la globalización en la lógica de una conectividad que genera más distorsiones que beneficios para finalmente examinar el papel determinante que tiene el cambio tecnológico en esta etapa de evolución capitalista. Finalmente, algunas conclusiones sobre este contradictorio proceso globalizador.

LA ASIMETRÍA DE INGRESOS

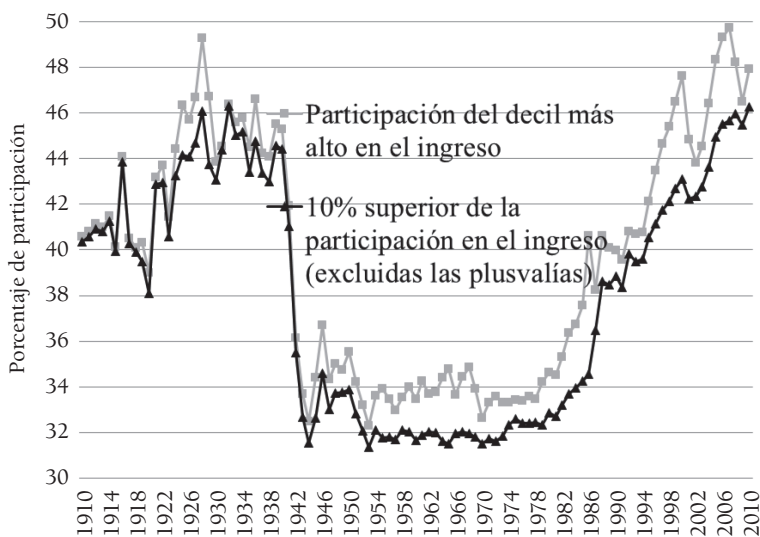
La teoría económica ha sustentado que la desigualdad se comporta como una U invertida que crece en una etapa inicial que beneficia primero a los dueños del capital pero luego se estabiliza con un mayor beneficio para las clases medias y bajas lo cual necesariamente induce a que la desigualdad se reduzca. El argumento se sustenta en el papel que juega el progreso tecnológico y cómo éste ha conducido a una economía del conocimiento. El prodigioso avance científico y tecnológico que se ha tenido en las décadas recientes ha inducido a una significativa modificación en la estructura del empleo por la mayor demanda de mano de obra calificada a costa de la no calificada (McAfee, 2014; Basu, 2016; World Bank, 2013). En este contexto Chandy y Dervis postulan que “Argumentativamente el efecto por el incremento de la tecnología sobre la desigualdad es por el incremento del premio que se impone sobre las habilidades” (2016:6). El argumento de Chang es más sistémico al plantear que:

Un régimen de baja inversión, bajo crecimiento y baja calidad de empleo ha sido construido dentro del sistema lo cual conduce a un crecimiento en la

desigualdad en el ingreso, lo que a su vez resulta en menos demanda que a la vez desincentiva la inversión (Chang, 2011:39).

Históricamente, desde la revolución industrial, se han documentado tres periodos de concentración del ingreso y la riqueza que contradicen a la teoría. El primero aparece por los efectos de la primera revolución industrial que enteramente favoreció a los dueños de los medios de producción. Esta tendencia se mantuvo en los principales países anglosajones con el Reino Unido como líder. Esta situación se repite a inicios del siglo XX cuando Estados Unidos asume el liderazgo concentrador al aparecer los “barones ladrones” del capitalismo estadounidense. La desigualdad creció aceleradamente durante la década de 1920 hasta el punto que el decil más alto recibía el 50% del ingreso nacional, como lo demostró Piketty (2014) y se aprecia en la gráfica 1. En el periodo de entreguerras se redujo el alto grado de concentración con una tendencia a la baja hasta la década de 1980.

GRÁFICA 1
DESIGUALDAD DE INGRESOS EN LOS ESTADOS UNIDOS
1910-2010



FUENTE: Piketty (2014).

El tercer proceso de concentración aparece nuevamente a partir de entonces y continúa entrando el siglo XXI agravándose con la GR que inicia en 2007. El grado de concentración contemporáneo supera el ocurrido en la Gran Depresión que se inicia en 1929. El hecho que parece irrefutable es

que la desigualdad ha crecido a extremos no experimentados en el pasado (Chandy y Dervis, 2016; Keely, 2015; Galbraith y Hale, 2014; Hellebrandt, 2014; Atkinson, Piketty y Saez 2009; Kumhof, Ranciere y Winant, 2013; Piketty, 2014). Oxfam (2014) llama la atención que los 85 hombres y mujeres más ricos del planeta poseen recursos equivalentes a lo que posee la mitad de sus habitantes. El Credit Suisse sostiene que el 1% más rico del mundo posee más riqueza que el 99% restante (2015).

El McKinsey Global Institute (2013) argumenta que la riqueza de los millonarios creció 8.3% anualmente entre 2009 y 2012 hasta alcanzar los 69 biD lo que llevó a que el 90% restante tuviera una reducción de su participación en el ingreso mundial del 54.7% al 50.4 entre 2000 y 2012. Wealth-X apunta que los individuos de ultra alto valor neto (*ultra high net worth*), en 2011 eran 185,795¹ con una fortuna total de 25 biD (2011:8). De este total 1,235 tienen un valor neto superior a los 1,000 millones de dólares (2011:10).

Un hecho a destacar es que se pronostica que 37% de los súper ricos estarán en los países en desarrollo. La India parece imponer esta tendencia cuando los súper ricos pasaron de seis a 61 entre 2000 y 2012 con fondos que ascienden a 250 MMD, pero Latinoamérica es la región en el mundo con la mayor tasa de crecimiento de ricos. México aportaba cinco de estos súper ricos y contribuía con 27 de los 2,325 más ricos que existen en el mundo en 2014 (Wealth-X, 2014).

En contrapartida está la clase media sobre la que ha recaído el mayor costo de la tendencia concentradora como lo acredita recientemente el McKinsey Global Institute al enfocar el tema de la desigualdad en una perspectiva alternativa. En este estudio se examina “la proporción de los hogares o personas en segmentos de ingreso cuyo ingreso real de mercado se estancó o cayó por debajo de donde había estado en la década anterior” (2016:23). Se trata de un segmento de la población que no mejoró su ingreso en el periodo, de hecho empeoró. Además, este estudio resalta que “una alta proporción de los hogares —cerca de dos tercios de todos los grupos de ingreso en 25 países o entre 540 y 580 millones de personas— no avanzaron económicamente en esta década” (2016:23). Mientras en el periodo 1993-2005 únicamente el 2% de los hogares se encontró en tal situación de precariedad en el periodo de 2005-2014 la proporción aumentó a entre 65 y 70% de los hogares. Este retroceso en la distribución del ingreso apunta al gran dilema de que la desigualdad, como lo plantea Williamson (2013), se puede traducir en pobreza. Galbraith y Hale resaltan este hecho al concluir que en las décadas recientes la desigualdad ha crecido prin-

¹ Para alcanzar “ultra alto valor neto” se requiere tener más de 30 millones de dólares.

principalmente debido a las ganancias extravagantes de los que ya eran ricos (2014:19).

En los Estados Unidos la evidencia muestra que hay pérdidas en ingreso en tanto que la mayoría de la población se retrocede en relación al potencial de la economía. Un indicador es como el ingreso ha crecido en comparación con periodos anteriores. La evidencia muestra que hasta 1979 el ingreso creció más rápido y fue mejor distribuido que como ocurre desde entonces, como claramente lo muestra el cuadro 1 para los diferentes quintales en la distribución. Entre 1947 y 1979 el ingreso del 5% más rico de la población creció a tasas inferiores a las del resto de la población pero desde entonces lo ha hecho a tasas superiores, especialmente respecto de los quintales de menor ingreso.

CUADRO 1
LOS ESTADOS UNIDOS: CRECIMIENTO DEL INGRESO FAMILIAR ANUAL
PROMEDIO POR GRUPO DE INGRESO
1947-2016

	1947-1979 (%)	1979-2007 (%)	2007-2016 (%)
Primer quintal	2.52	0.02	-0.04
Segundo quintal	2.21	0.37	-0.01
Tercer quintal	2.39	0.59	-0.03
Cuarto quintal	2.43	0.89	0.16
80 th-95 th %	2.36	1.17	0.32
5% más alto	1.87	1.99	1.06

FUENTE: Gould y Wolfe (2017).

Gould y Wilson muestran que “entre 1979 y 2015 los salarios del 1% más rico crecieron 157% mientras que los del 90% de menor ingreso lo hicieron en 21%” (2017). Este resultado hace evidente que el crecimiento económico no se ha traducido en mayores salarios para la mayoría de la población no obstante que durante este periodo la productividad creció aproximadamente 23% (Gould y Wilson, 2017).

De hecho, en 2016 el 80% de los hogares tenía ingresos que estaban por debajo de los de 2007 mientras que los del 5% de los de mayores ingresos mejoraron sus ingreso en 8.7% como consecuencia de que

[...] el ingreso medio para los hogares de no adultos mayores fue en 2016 de 66,487 dólares, 1.5% por debajo del 2007 lo que resulto de que de 2000 a

2016 el ingreso medio de este tipo de hogares cayó de 69,890 a 66,487 dólares, es decir 3,403 dólares equivalente a 4.9% (Gould y Wolfe, 2017).

El resultado de esta desigualdad se hace patente en aumentos en el coeficiente de Gini que en los Estados Unidos subió de 0.34 a 0.38 entre mediados de la década de 1980 y la de 2000. El ingreso del 20% más rico creció 14% en la década de 1970 mientras que el de los 20% más pobres lo hizo en 9%. En los años noventa el de los 20% más ricos creció 27% mientras que el de los 20% más pobres subió 10%. Incluso la disparidad se vuelve mayor entre los de arriba. El 0.1% de los más ricos, aquellas personas con ingresos superiores a 10 millones de dólares, tenían cerca del 8% del ingreso total del país, igual que durante la década de 1920, pero se había reducido al 2% en los años sesenta, según Piketty y Sanz. El Economic Policy Institute en Washington encontró que en 1980 el *top* 1% ganaba 10 veces más que el resto, pero para 2006 ganaba 20 veces más y para el 0.1% de mayores ingresos esta ganancia pasó de 20 a 80 veces. Esta situación se manifiesta en prácticamente todos los países de la OCDE en los cuales la brecha entre pobres y ricos se ha disparado al nivel más alto en los últimos 30 años, incluso en los más igualitarios como Alemania.

Según un informe del FMI sobre las economías de los Estados Unidos y Francia de julio 2016 el estándar de vida de la clase media se ha visto reducido a niveles de la década de los años ochenta. Éste es el resultado de una creciente polarización en la distribución del ingreso y en el nivel de riqueza. El factor trabajo ha visto reducida su participación en el ingreso en 5%, respecto de hace 15 años lo cual ha llevado a que uno de cada siete estadounidenses viva en pobreza aunque 40% de los pobres trabaja. Éste es el resultado de una trayectoria de largo plazo. Desde los años setenta del siglo pasado los ingresos reales de las clases medias bajas se han estancado mientras que los de altos ingresos crecen. El resultado de esta dinámica de polarización de ingresos y riqueza ha llevado a tasas de consumo menores en los últimos 15 años (Maqueda, 2016).

En consecuencia, Stiglitz (2012:11) ha argumentado que “el sueño americano es un mito” ya que hay menos oportunidades de igualdad en los Estados Unidos que en Europa. Durante la recuperación de 2009 y 2010 el 1% de los estadounidenses con mayor ingreso se quedó con el 93% del aumento de la renta. Los que tienen ingresos más altos son los “buscadores de renta” con prácticas predatorias y abusivas, lo cual muestra que la Teoría del Derrame de que el enriquecimiento de los de arriba mejora a los de abajo, es una falacia. El hecho real es que la mayoría de los estadounidenses se encuentran peor (con menos ingresos reales ajustados por inflación) que en 1997 debido a que los beneficios del crecimiento fluyeron hacia la cima. El argu-

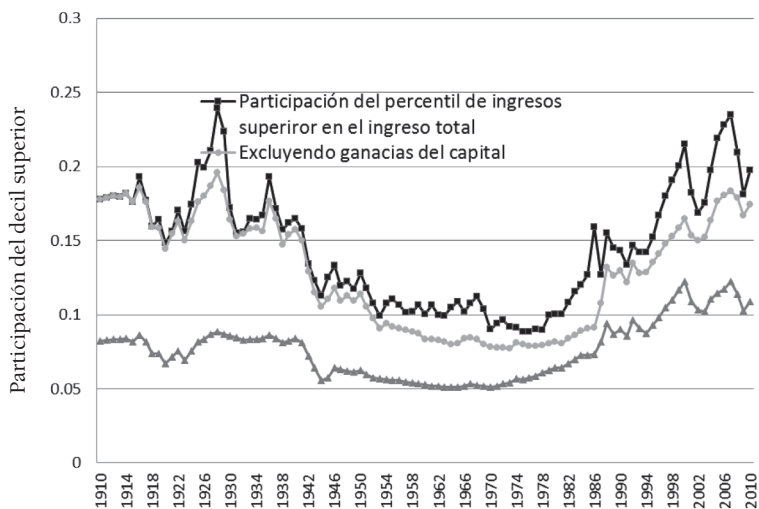
mento generalizado es que la búsqueda de rentas distorsiona la economía al ser el origen de la desigualdad. Las fuerzas del mercado influyen pero éstas dependen de la política y la política depende del dinero. La desigualdad reduce el crecimiento y la eficiencia lo que se traduce en falta de oportunidades para el recurso más valioso, la gente, que no se usa. Recortes de gasto público como lo plantean los de arriba lleva a una subinversión en infraestructura, educación y tecnología que frenen el crecimiento.

Un hecho a subrayar es que en los periodos de concentración del ingreso la clase beneficiada ha ido cambiando. En las primeras dos rondas los beneficiados fueron los capitalistas y los empresarios mientras que en la aún vigente los beneficiados han sido los trabajadores altamente calificados. Este detalle se aprecia en la gráfica 2 con el diferente comportamiento que tienen las ganancias de capital y los salarios altos en la masa salarial a lo largo del tiempo.

En la primera ola de concentración son las ganancias de capital las que determinan la concentración del ingreso en tanto que las altas remuneraciones al trabajo juegan un papel menor pero a partir de 1970 esta correlación pierde fortaleza. Desde entonces, los altos salarios se convierten en un factor determinante del grado de concentración y se fortalecen aún más en la década de 1990, lo que resalta la importancia de los trabajadores más calificados en la distribución del ingreso (Jorgensen y Trimmer, 2011).

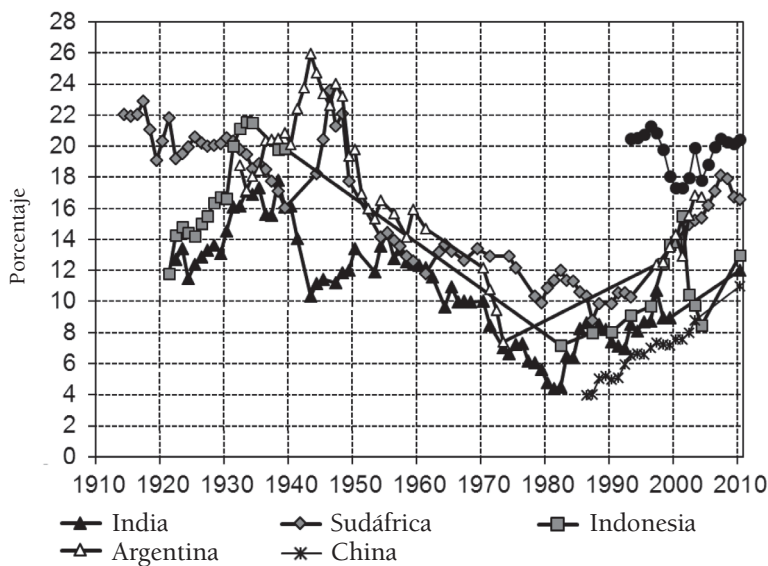
Este patrón de desigualdad se relaciona con el hecho que en la economía del conocimiento las industrias basadas en la tecnología produjeron las mayores ganancias con un promedio de 28% al año (Bloomberg, 2014). Esta tendencia es común en todas las industrias y en todas las regiones aunque no es homogénea para todo el espectro productivo. Este comportamiento de inequidad en la distribución de la renta no es privativo de los países industriales, igualmente afecta a los países de menor desarrollo (PMD). En la gráfica 3 se observa lo sucedido en algunas de las economías emergentes y cómo esta dinámica de desigualdad tiene un patrón de comportamiento similar al de los países industriales aunque las magnitudes son significativamente inferiores. En la década de 1940, el mayor nivel de concentración alcanzó 26% en el país más desigual que en aquel entonces era Argentina. También en estos países se redujo la concentración después de la Segunda Guerra Mundial hasta llegar a niveles inferiores al 10% al inicio de la década de 1980, muy por debajo de lo que ocurrió en los países industriales. A partir de entonces ocurre una nueva tendencia concentradora pero que no se aproxima a los niveles a los que ocurre en los Estados Unidos y Europa. Colombia, el país con mayor desigualdad en la primera década del siglo XXI, apenas alcanza un nivel ligeramente superior al 20% en el decil superior de ingresos.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL INGRESO DEL 1% DE MAYORES INGRESOS
EN LOS ESTADOS UNIDOS
1910-2010



FUENTE: Piketty (2014).

GRÁFICA 3
DESIGUALDAD DE INGRESOS EN ECONOMÍAS EMERGENTES
1910-2010



FUENTE: Piketty (2014).

ASIMETRÍAS EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL

Estas tendencias en la distribución del ingreso se complementan con el carácter asimétrico de participación de los países y las empresas en la globalización y en la asimetría que hay en la relación mercado-Estado. La idea de un mundo hiperconectado, es decir complejo, interdependiente e altamente conectado, no parece ser el resultado de una participación colectiva de las empresas y las gentes de todos los países sino la construcción de un puñado de empresas que imponen sobre el resto sus reglas de funcionamiento. Las formas de operación hiperconectadas de las economías nacionales es muy vulnerable a choques políticos y económicos ya que el ambiente internacional y de globalización está determinado por líderes con una mentalidad de toma de riesgo orientada a mejorar sus ganancias y no necesariamente el bienestar de la población por medio de empleos estables y bien remunerados.

El actor central de la globalización económica es la empresa global.² El conjunto de estas empresas dominan el flujo de bienes, servicios y capital por medio de cadenas de valor global (CGV) que les lleva a controlar más del 50% del comercio internacional, generar el 40% del valor de las bolsas de valores occidentales y ser dueñas de la mayor parte de la propiedad intelectual del mundo lo que les produce ganancias cercanas a un billón de dólares. Sin embargo, estas empresas sólo generan el 2% de los empleos mundiales y el 85% de su acervo de inversión extranjera, ajustada por inflación, se acumuló después de 1990.

Los incentivos de tal expansión se pueden encontrar en la lógica de explotación de economías de escala cuando China, la India y los países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los mercados emergentes se abren al capital occidental y al comercio internacional. La hipótesis lógica a postular es que la correlación creciente entre los mercados de los países industriales alentó la creación de los mercados emergentes como lo postuló Garten (1997). Esto es aún más cierto al reconocer que el factor clave del desarrollo de estos mercados no es el de su capacidad de exportar productos terminados sino el de su capacidad para recibir importaciones, tanto de bienes y servicios como de capital. Se condiciona a estos países a tres fuerzas principales: 1) el tipo de importaciones que reciben; 2) la necesidad de depender de una alta tasa de ahorro externo, y 3) el desarrollo de la capacidad de sus mercados financieros para modificar su estructura en la dirección hacia mercados de capital. Se ubica ahí, el auge de las bolsas de valores

² Aquella que dejó de ser multinacional, porque atendía y se ajustaba a las necesidades locales, para imponer en todos los mercados que opera productos homogéneos sin consideración a las necesidades locales.

y en general la opción de la titularización de activos, lo cual significa pasar de sistemas de crédito basados en la actividad bancaria tradicional a sistemas que funcionan con base en mercados de capital y de dinero.

En contraste en los países de la OCDE el 99.8% de las empresas son pequeñas y medianas con muy poca orientación hacia la exportación. Estas empresas generan dos tercios de los empleos y más de la actividad económica, lo cual implica que sólo el 2% de las empresas son grandes empresas que al funcionar en CGV tienen una orientación netamente global y de orientación hacia el comercio internacional. No es de extrañar, entonces, que la OCDE llegue a preguntar que tan “incluyente es la naturaleza de la globalización” (OECD, 2017). Tampoco es de extrañar que en la actualidad sea a las grandes empresas tecnológicas a las que se les acusa de prácticas monopólicas como es el caso de Google que en la UE se le acusa de prácticas discriminatorias en el uso de su sistema operativo Android, que se usa en 80% de los teléfonos inteligentes del mundo y en 90% en Europa (*The Economist*, 2017d).

Otro hecho relevante es que tres países responden por cerca del 50% de la producción mundial pero sólo tienen 9% de la población. En 1998 de las 500 empresas más importantes del mundo el 48% (224) eran de nacionalidad estadounidense, las japonesas constituían el 9% y las alemanas el 5%. Así, tres países contaban con el 62% de las empresas que imponen las condiciones de la globalización. Esto se hace más claro al reconocer que estas 500 empresas controlan alrededor del 70% del comercio global y que sólo cinco empresas controlan más del 50% del mercado mundial por productos específicos como automóviles, aerolíneas, componentes electrónicos, acero y computadoras personales. De éstas las principales son de los Estados Unidos con lo cual hay que preguntarse seriamente si el proceso de globalización no debiese considerarse más como el proceso de “americanización” de la economía mundial y ser considerado como otro producto que venden sus transnacionales. El contrargumento a esta posición es la irrupción de China y del grupo de economía emergentes en este escenario de globalidad desde finales del siglo pasado (Rozo, 2016).

Dos terceras partes de las 900 industrias que existen se han concentrado más desde 1997, según el último censo. Esto significa que “una décima parte de la economía está a merced de un manojito de empresas desde la comida para perros hasta las aerolíneas, las telecomunicaciones y las tarjetas de crédito”. Las aerolíneas son dominadas por cuatro empresas con una férrea disciplina financiera y con muchos accionistas en común. En 2015 ganaron 24 mil millones de dólares y no bajaron precios a pesar que el *fuel* se fue al suelo (*The Economist*, 2017d).

Este grado de concentración es el resultado de una acelerada y multimillonaria carrera hacia la fusión de empresas, que de 2008 a 2016 alcanzo 10 billones de dólares. Sin embargo, ganar tamaño no es la única forma de controlar a la competencia. El problema es también una mayor regulación de las Pymes desde 2008 lo cual puede ser el resultado del mayor gasto en cabildero que en la última década se ha incrementado en tres MMD, un aumento de un tercio. También está el uso de patentes y todo el control de la propiedad intelectual, como igualmente lo es el acelerado y alto costo del cambio tecnológico. Un factor adicional es la preferencia de los inversores institucionales que favorecen empresas con mayor grado de especialización.

El resultado de esta fiesta de compras es una falta de competencia en los mercados nacionales. En los Estados Unidos este hecho permite que el retorno sobre el capital sea 40% mayor que en el extranjero, lo cual induce a que empresas con altas ganancias tengan un 80% de oportunidad que mantenerse por los próximos diez años, cuando en los años de 1990 esta posibilidad era de apenas 50%. Según *The Economist* (2017d), “el exceso de efectivo generado por las empresas locales más allá de su inversión presupuestada corre en el nivel de 800 biD al año, o 4% del PNB” que por la estructura fiscal del país hace que las empresas estacionen sus ganancias en el exterior. Estos niveles de ganancia afectan la desigualdad en el ingreso cuando responden a altos precios o a salarios deprimidos lo que proviene de empresas que abusan de su poder en mercado oligopólico. Finalmente esto se traduce en una reducción de la demanda agregada y menor crecimiento económico. Esto es lo que ocurre cuando la proporción del producto que va a los trabajadores se reduce en una cantidad equivalente al 60% del aumento en las ganancias antes de impuestos, como ha ocurrido en la última década, como resultado de factores tecnológicos que inducen a la robotización o a la relocalización de la producción a zonas extranjeras de bajo costo. El resultado ha sido que el empleo local de las 500 S&P es aproximadamente una décima parte del empleo total en los Estados Unidos.

El fiasco contemporáneo se encuentra en el fracasado postulado de que los países tienden a converger en sus niveles de desarrollo y se hacen más equitativos en la distribución de la riqueza por la interdependencia que crea su inserción a mercados globales.³ Por el contrario, como ha demostrado la evolución en la distribución de la riqueza ha tendido a su mayor concentración en las últimas cuatro décadas por diferentes canales. La pérdida adquisitiva de los salarios es una consecuencia de la automatización, la cual se hace necesaria por la competencia que enfrentan las empresas en un

³ Para los países en desarrollo ésta es la posición que expresan Davis, 1996; Robbins, 1997; Michaely, Papageorgiu y Choksi, 1991.

mercado global. Los dueños de los robots ganan pero los trabajadores que no tienen empleo al ser desplazados por una máquina pierden. En las décadas de los años 1950 a 1980 la automatización permitió a muchos trabajadores puestos mejor remunerados debido a que la economía se expandía dentro de un Estado de bienestar en que los derechos de los trabajadores se fortalecían, lo que favoreció para que los trabajadores recibieran parte de las ganancias. A partir de la década de 1980 se restringieron estas posibilidades por la minimización del Estado de bienestar que implicó el neoliberalismo.

LA DINÁMICA GLOBALIZADORA: DESACOPLAMIENTO PRODUCTIVO-FINANCIERO

Globalización implica una integración mundial en que muchas economías nacionales se convierten en una sola economía ya que integrar implica combinar en uno lo que eran partes. Así tener una economía global significa destruir las partes por medio de la eliminación de barreras nacionales para tener mercados de bienes y de capital y recursos laborales disponibles. En consecuencia, el internacionalismo entendido como un comercio internacional basado en tratados, protocolos, alianzas y otras estructuras en las que las naciones descansan mutuamente para trabajar conjuntamente hacia objetivos comunes desaparece ya que lo internacional es una relación entre naciones que no necesariamente tienen objetivos comunes. En esta lógica la economía internacional es incompatible con la globalización cuando la interdependencia se convierte en integración.

En esta lógica la globalización implica una nueva forma de organización y funcionamiento de la economía mundial por medio de un mercado mundial que obedece a reglas de operación de la producción, la distribución y el financiamiento para el aprovechamiento de economías de escala que derivan de la acelerada dinámica del cambio científico y tecnológico. También implica nuevas oportunidades y retos que deben enfrentar las empresas, los consumidores y los gobiernos por las nuevas reglas y formas en que ocurre la liberalización del comercio internacional, la expansión de la inversión extranjera directa y la emergencia de flujos financieros transfronterizos masivos. Ello ha sido posible por la combinación de dos factores: decisiones de política para reducir las barreras nacionales a las transacciones económicas internacionales y el avance del cambio tecnológico, especialmente en los campos de la información y las telecomunicaciones. Su principal efecto ha sido reducir los costos de toda la actividad transfronteriza. En este nuevo contexto los países deben producir para los mercados de exportación lo que

impone una disciplina determinada por precios internacionales con oportunidades que se alimentan del creciente acceso al ahorro mundial que permanentemente busca opciones de mayor utilidad. Esta lógica de operación, que se derivan principalmente de la experiencia de los Estados Unidos, ha llevado a postular la existencia de una “nueva economía” en que se disfruta de un mayor crecimiento económico, una productividad al alza y el adelgazamiento del Estado a la vez que se ofrece mayor rentabilidad al capital como al trabajo simultáneamente a que se logra una plena ocupación de los recursos humanos y materiales con un nivel inflacionario que tiende y se mantiene a la baja. Este resultado no es Pareto óptimo: hay ganadores y perdedores los cuales pueden ser países, industrias, empresas o sectores de trabajadores (Rodrik, 1996). El hecho que adquiere dimensión central es que la orientación hacia la integración y la internacionalización comprometen la estabilidad interna simultáneamente que delimitan y restringen la eficiencia de la política económica local (Rozo, 1987, 1997).

El gran dilema contemporáneo producido por la globalización está en la modificación de la relación Estado-mercado en la tarea de administrar la economía nacional. Boyer y Drache (1996) argumentan que hasta la década de 1980 los Estados no tenían dificultad en imponerse sobre los mercados. Los gobiernos administraban sus economías por medio de políticas keynesianas orientadas al pleno empleo, lo hacían controlando los mercados financieros, pero eso ya no ocurre. Desde entonces los mercados definen los límites de la política, los gobiernos están sujetos a las fuerzas del mercado en formas sin precedente que determinan la forma de las políticas públicas.

Más determinante es que la globalización se ha expandido por la movilidad del capital financiero que ha encadenado los mercados nacionales en un sistema continua y profundamente más interconectado globalmente lo cual determina que en una economía altamente globalizada los mercados financieros tengan mayor influencia sobre el comportamiento macroeconómico que el que tiene la política monetaria. Este hecho ha llevado a que la globalización genere una mayor propensión a desequilibrios en el sistema productivo por desequilibrios en el sistema financiero, lo que termina por convertirse en crisis financieras sistémicas. El problema no es la tendencia hacia la contracción que se deriva de un desequilibrio en la cuenta corriente, lo que se conoce como la propensión a generar “exceso de ahorro” sino lo es la propensión en los ciclos financieros a amplificar los picos y los pisos. Este resultado tampoco es Pareto óptimo. Este fenómeno ocurre al formarse picos financieros prolongados que sostienen ciclos de negocios hasta que se hacen insostenibles, así los desequilibrios financieros terminan por convertirse en ciclos financieros que se manifiestan por fluctuaciones en los

precios de los activos por cambios en la percepción entre valor y riesgo que afectan la actitud hacia el riesgo al tiempo que generan restricciones de liquidez y financiamiento. El problema, como plantea Borio es que “El precio del riesgo se mueve altamente pro cíclico, amplificando fluctuaciones financieras y económicas” (2014:3). El factor determinante es lo que Borio llama la hipótesis de “excesiva elasticidad financiera”, esto es, por la sobreabundancia o el colapso en la expansión del crédito que ejercen los bancos y los mercados de activos que terminan por alimentar una inercia de construcción de desequilibrios. Se gesta así una incapacidad del régimen financiero y monetario de controlar los desequilibrios en el sector productivo.

En el contexto de la cambiante economía mundial esta dinámica es semejante a lo que Drucker (1986) denominó como el desacoplamiento entre la economía real, el flujo de bienes y servicios, y la economía financiera que opera por medio de los flujos de capital, la volatilidad del tipo de cambio y los flujos de crédito que crecientemente adquieren mayor independencia el uno del otro. En el extremo Drucker argumenta que “los movimientos de capital funcionan desconectados del comercio —y altamente independiente de él— completamente exceden el financiamiento del comercio” (1986: 782). En resumen, los sistemas financieros nacionales liberalizados debilitan las restricciones financieras lo que permite la acumulación de desequilibrios financieros, como ya lo demostrara Díaz Alejandro (1985) debido a que los regímenes de política monetaria no responden directa ni inmediatamente al crecimiento de estos desequilibrios.

La interconectividad es lo que hace que la intrincada red de conexiones en el sistema financiero global disemine los choques más rápidamente, tal y como ocurrió en 2008. El evento más evidente de esta dinámica es que la quiebra de Lehman Brothers en 2008 ocasionó que miles de empresas en países ricos como en los más pobres perdieron dinero o desaparecieron cuando el dólar se fortaleció en valor en lugar de perder valor. Este efecto de la que supuestamente era la moneda refugio fue el resultado de la mayor interconexión entre los mercados reales y los financieros como consecuencia de la globalización. La movilidad del capital ha encadenado los mercados nacionales en un sistema continuamente más interconectado globalmente.

La contradicción central se encuentra en como la globalización ha colocado a la estabilidad financiera como un objetivo central de la política económica al mismo tiempo que se practica una política de puertas abiertas al flujo de fondos de corto plazo lo cual ha impulsado el crecimiento de este tipo de actividades. En 1980 existían 24 “empresas de capital privado” (*equity firms*) que para 2015 habían crecido a 6,628 de las cuales 620 se crearon en 2015, según Preqin, una consultora basada en Londres. El efecto de este

crecimiento en los mercados de capital provocó que en los Estados Unidos el número de bancos alcanzara su nivel máximo en 1984, el sector de fondos mutuos en 2008 y los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) en 2015, los cuales tuvieron transacciones por 400 billones en 2015. La mitad de las firmas de capital privado son estadounidenses al igual que lo es el 56% de los activos de estos fondos. Estos fondos tienen en la actualidad una capitalización de mercado de 50 billones de dólares, casi igual a las 100 empresas más importantes de *Fortune 500*, pero emplean sólo 6,000 personas.

En la década de 1970 los Estados Unidos gastaba 4% del PIB en el sector financiero ahora gasta el doble con resultados catastróficos ya que el sistema financiero está hipertrofiado y disfuncional ya que el redireccionamiento ocurrió con el objetivo único de lograr mayor crecimiento de las ganancias financieras de corto plazo. Hasta 1980 las instituciones financieras operaban para empujar la economía hacia las industrias del futuro con repercusiones positivas para fortalecer una clase media más grande y pudiente. Este cambio institucional en el sector financiero no llevó a una sociedad más rica pero sí a una minoría multimillonaria.

A este desarrollo del sector financiero concurre la significativa inyección de liquidez en el mercado financiero global lo cual induce a una sobrevaluación de los activos financieros como resultado de la intensa búsqueda de los inversionistas por mayores márgenes de ganancia. Este comportamiento paradójico levanta serias interrogantes sobre las implicaciones de los encadenamientos entre la política monetaria y la política de estabilidad financiera en lo que Rey (2015) ha denominado como el “ciclo financiero global”. Esto es en el comportamiento de las políticas nacionales macroeconómicas cuando la economía global está operando bajo el impacto de las políticas expansionistas de los principales bancos centrales, en particular del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. En esta lógica este país crece en poder financiero cuando el dólar, que ya era la moneda de reserva del sistema global con un “exorbitante privilegio”, como lo apuntó Valéry Giscard d’Estaing, crece en importancia con la globalización al convertirse en el ancla que los demás países buscan para limitar la volatilidad. Cuando la política monetaria del FED puede incidir sobre el apetito por el riesgo otros países pierdan control sobre su política monetaria interna creando este “ciclo financiero global”. Este ciclo ocurre por los desequilibrios financieros globales cuando la economía estadounidense funciona sobre la base de un déficit comercial, el cual beneficia a los consumidores estadounidenses pero perjudica a los productores cuando las importaciones crecen a tasas superiores a las exportaciones y el sector exportador no genera suficientes trabajos que se pierden por el incremento de la competencia internacional.

Para financiar este déficit persistente el gobierno estadounidense emite activos que pagan poco pero permiten a este país financiar su persistente déficit comercial. El efecto final es una acumulación de reservas simultáneamente a que se genera un déficit en la cuenta corriente lo que se traduce en que la brecha es, en realidad, el resultado de flujos financieros que no se resuelve imponiendo aranceles a las importaciones. Esto es demasiado complicado para que Donald Trump lo entienda.

Paradójicamente, la extraordinaria expansión de liquidez producida por los principales bancos centrales ha dado resultados que son decepcionantes con un nivel de desempleo que en la eurozona se encuentra por arriba del 10%, no obstante que la inflación se mantiene por debajo del 2% durante años y el PIB aún no vuelve a los niveles previos a la crisis. Más grave es que ni siquiera se logra crecimiento en los precios lo cual tiende a mostrar el fracaso de la política monetaria en la lógica de la globalización y de la pobreza conceptual de la política de restricción fiscal. Parece que hace falta una política fiscal cuando la economía languidece ante una crónica falta de demanda, es decir, cae en una situación de estancamiento secular.

La intervención de los bancos centrales no se ha traducido en crecimiento de los sectores productivos pero sí se ha manifestado rotundamente en la estabilidad de los tipos de cambio por el incentivo al acarreo de divisas (Rozo, 2017). Estas consecuencias derivan de los efectos que, según Borio (2013), impone el paradigma del ciclo financiero global cuando 1) por la liberalización financiera se magnifica la amplitud de los ciclos financieros, 2) por una política monetaria excesivamente enfocada en el control de la inflación se limita la adopción de políticas macroprudenciales que mitiguen los picos y las caídas de los ciclos lo que lleva a una distorsión en la asignación de los recursos y 3) por el mantenimiento de bajas tasas de interés por demasiado tiempo se causa una política acomodaticia (*policy drift*) que acentúa condiciones de sobreendeudamiento y de excesiva deuda (Borio y Dysyatat, 2011).

En estas condiciones se hace necesario distinguir entre un ciclo ordinario, entendido como un ciclo financiero endógeno que no está influenciado por políticas subóptimas y un ciclo financiero de política acomodaticia que está fuertemente influenciado por políticas acomodaticias, lo que implica que el ciclo financiero global está determinado por las políticas monetarias de los principales bancos centrales que establecen las condiciones para el resto de los países sin consideración del tipo de régimen cambiario en operación. En realidad es la FED la que determina la política monetaria del resto de los demás países lo que convierte a la FED en un “hacedor de mercados”. Este nuevo talante del funcionamiento monetario-financiero es lo que lle-

va a Rey (2015) a postular que el trilema⁴ de la política macroeconómica se convierte en un dilema cuando la política monetaria de los Estados Unidos tiene el poder de dar nuevo sentido a la aversión al riesgo y a los derrames financieros. En estas condiciones los tipos de cambio flotantes no pueden aislar a las economías locales del ciclo financiero global. Rey concluye que si un país desea tener una política monetaria autónoma debe entonces sacrificar la apertura financiera a fin de evitar flujos especulativos de capital y niveles de endeudamiento en reacción a choques que provienen de la política monetaria de los Estados Unidos.

Existe así una necesidad implícita de reformular la interconectividad de la economía global para crear un sistema regulatorio y de supervisión sobre los efectos negativos de los derrames de las políticas de los bancos centrales convertidos en hacedores de mercados. Lo que subyace de fondo es que la creciente interconectividad en los mercados financieros erosiona la resiliencia de las estructuras productivas nacionales.

Para moverse en tal dirección, a fin de limitar el grado de exclusión global actual, se hace necesario examinar como las políticas macro prudenciales pueden limitar los efectos perjudiciales del ciclo financiero global.⁵ En particular, se hace indispensable entender cómo una política de control de capitales bien enfocada puede tener un efecto positivo en ampliar el espectro de las políticas nacionales, como lo argumentan Klein y Shambaugh (2013). Además, hay que tener mayor claridad y entendimiento sobre como las economías emergentes pueden retomar la capacidad para elaborar una política monetaria independiente por medio de políticas macroprudenciales en la perspectiva de Janet Yellen de que estas políticas más que la política monetaria son el instrumento correcto para enfrentar la inestabilidad financiera global (Reuters, 2014).⁶

ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO

Los Estados han dejado de considerar el mercado interno como el factor crucial para el mejor desempeño económico para enfocarse en la exporta-

⁴ La imposibilidad de mantener simultáneamente movilidad total del capital, tipos de cambio fijos y políticas monetaria y fiscal independientes.

⁵ El rango de estas políticas, según Borio (2013), va desde límites en el valor de los préstamos hasta el nivel de capital que los bancos pueden tener para diferentes tipos de préstamos. Su propósito es limitar la dinámica que lleva a ciclos de auges y quiebras a partir de que se acepta que la estabilidad de precios no es suficiente para alcanzar estabilidad financiera.

⁶ La idea es que las PMP pueden ser un sustituto de los controles de capital como también pueden ser una forma de enfrentar el trilema al reconciliar el libre flujo de capital con la estabilidad cambiaria y una política monetaria independiente.

ción como el motor del crecimiento. Pero no está claro que sea el comercio global la mejor opción de promover una *performance* económica fuerte cuando el 80% del comercio exterior se realiza al interior de las CGV, como lo afirma la UNCTAD (2013). Incluso en tales circunstancias difícilmente puede defenderse el postulado del libre comercio. Tampoco puede ocurrir cuando los mercados controlan a los gobiernos por medio del: 1) endeudamiento lo que les ha llevado a definir los objetivos de empleo, política social e impuestos y 2) de la inoperancia de las política monetaria.

La gran recesión ha demostrado que se requieren nuevas reglas ya que como argumentó Samuelson los mercados son eficientes microeconómicamente pero ineficientes macroeconómicamente lo que significa que los mercados no pueden ser el mecanismo central que gobierna la sociedad moderna. Los nuevos tipos de instrumentos financieros y la red electrónica global han alterado las estrategias de las empresas y de los gobiernos. Se requiere una nueva regulación financiera internacional. El alcance y los objetivos de los mercados y de los Estados tienen propósitos diferentes ya que la eficiencia de los mercados está en la asignación de recursos en el corto plazo en tanto que el Estado es el conducto para la inversión de largo plazo que permita asegurar la transparencia, la igualdad y el libre acceso. El mercado es el mecanismo de coordinación entre las fuerzas de la oferta y la demanda para determinar los precios, el producto y los métodos de producción vía el mecanismo automático de precios. En tanto que el Estado debe orientarse a establecer los objetivos estratégicos de la política económica para lograr los objetivos de empleo y crecimiento que requiere una nación para generar bienestar y paz social (Boyer y Drache, 1996).

En un mundo globalizado es incierto el futuro del Estado-nación si éste requiere de la internacionalización de la política estatal con innovaciones institucionales y con nuevos objetivos e instrumentos con el fin de hacer iguales a los que no lo son: “es equivocado pensar que a problemas diferentes corresponden las mismas soluciones” (Rozo y Constantino, 2010). Esta lógica de la globalización puede implicar un proceso de convergencia y uniformidad entre todas las naciones sin que exista lugar de maniobra para los gobiernos y una intervención estatal que pueda definir objetivos y estrategias tecnológicas y de financiamiento acordes a sus necesidades de desarrollo y bienestar social.

Un ejemplo de esta lógica es la política industrial instrumentada por China para reorientar esta dinámica de globalización. Un factor de gran tensión es la fortaleza de la economía china, consecuencia de una política industrial que impone condiciones de competencia sobre el resto de las empresas globales. En tan sólo diez años, China se ha convertido en un competidor tecnológico de gran relevancia en una gama amplia de actividades desde

pagos por internet hasta autos autónomos. Estrategias como tipo de cambio subvaluado o financiamiento barato a sus empresas son cosas del pasado frente al dinamismo innovador de su sector privado apoyado generalmente aunque no abiertamente por políticas de Estado. Lo asombroso es la intensidad del paso al que avanza esta economía que le ha llevado a ser el país líder en ventas en el exterior con el 13.2% de las exportaciones mundiales en 2016 (WTO, 2017). Las estrategias públicas que imponen condiciones sobre el resto parecen extremas pero no rompen reglas globales. Así, el gobierno demanda que las empresas extranjeras compartan sus avances tecnológicos con las empresas locales como una condición para entrar al mercado local al mismo tiempo que las empresas extranjeras son supervisadas por prácticas monopólicas y se les restringe la entrada a sectores altamente lucrativos. Los chinos simplemente recurren a los mecanismos que hicieron posible la industrialización de Alemania y los Estados Unidos en el siglo XIX (*The Economist*, 2017c). Más importante es el esfuerzo chino por convertirse en un líder tecnológico y en muchos sectores a la vez que incluye tecnología financiera hasta inteligencia artificial, con especial énfasis en trenes de alta velocidad y en autos de tecnologías no contaminantes. A tal fin ha contribuido el esfuerzo de financiamiento de las empresas por medio de fondos de capital de riesgo que de 2014 y 2016 puso a disposición 77 MMD cuando alcanzaba apenas 12 MMD entre 2011 y 2013 (*The Economist*, 2017a). Éste es el resultado exitoso de una política industrial que ha puesto especial énfasis en el desarrollo de la ingeniería para lo cual el gobierno ha dedicado significativas sumas para la I&D y torcido el brazo a las empresas extranjeras para compartir secretos comerciales (*The Economist*, 2017b).

El gobierno ha identificado sectores prioritarios a los cuales ha facilitado financiamiento y condiciones de desarrollo instrumentando iniciativas y apoyos económicos no siempre abierta y directamente. Se opta por disfrazar las propuestas como iniciativas de organismos semioficiales como la Academia China de Ingeniería.

Ha habido tres grandes enfoques a lo largo del tiempo. Inicialmente se persiguió la modernización de las industrias tradicionales como construcción de barcos, acero y petroquímicos. Posteriormente en 2010 se escogieron siete industrias estratégicas desde energías alternativas hasta biotecnología. En 20015 se inició el programa “Hecho en China 2025” con diez sectores entre los cuales sobresalen el aeroespacial, nuevos materiales y equipo agrícola. El sector automotriz, a pesar de sus fracasos persistentes, ha estado presente en las tres estrategias. Esta estrategia deriva de la seguida por Alemania con la “Industria 4.0” que se enfoca en crear un ambiente amigable para la inversión por medio de entrenamiento y capacitación y políticas de apoyo

pero deja las decisiones de negocios a las empresas pero se imponen objetivos de nivel de contenido local en algunos sectores.

El éxito de este tipo de política industrial ha sido su efectividad para juntar: tecnología extranjera, habilidades locales, demanda de mercado y dinero oficial. En trenes dieron contratos muy lucrativos a Siemens y Kawasaki para que compartieran tecnologías. También puede haber contribuido a que la regulación financiera desde 2008 se orienta más hacia mayor transparencia y la eliminación de discriminación contra los inversionistas minoristas y las pequeñas empresas. La reforma está más orientada por los principios seguidos en la ley Dodd-Frank de los Estados Unidos y en la Markets in Financial Instruments Directive (MiFID 2) de la UE que entró en vigor en enero de 2017.

EL FACTOR TECNOLÓGICO: ESTANDARIZACIÓN VS. DIFERENCIACIÓN

La dinámica de la globalización ha hecho de la ciencia y de la tecnología un instrumento para convertir la producción en un estándar universal que condiciona y obliga a que las mercancías sean conceptualizadas, producidas y consumidas en una escala mundial. Se da así un enfrentamiento entre capitales privados que tiene como consecuencia que los productos o mercancías, aunque estandarizados, estén en constante evolución por el proceso de competencia entre los capitales que operan en la esfera global.

Éste es el significado del constante proceso de estandarización-diferenciación de las condiciones de producción y circulación que lleva a la innovación permanente de las mercancías. La economía global se convierte así en una interrelación directa y de confrontación competitiva entre capitales productivos y financieros lo cual obliga a considerar que esta economía global no es sólo una relación entre naciones sino que paulatinamente se ha venido definiendo más y más por la competencia que entablan los capitales individuales en la explotación de los recursos naturales y en la utilización de los factores de la producción en escala mundial

Una característica central de esta dinámica de estandarización-diferenciación de la reproducción es el alto grado de dependencia de las empresas en el uso y producción de tecnología que no es de libre adquisición en el mercado sino que evoluciona en forma privada e interna a las empresas a fin de dotarlas de la habilidad competitiva que demanda la diferenciación de bienes y servicios.

Esta forma de organización es de gran relevancia en las condiciones actuales de incertidumbre sobre la evolución futura de la productividad y de la innovación. Ejemplo de ello es la posición pesimista de Robert Gordon

(2013, 2014) frente a la optimista de Joel Mokyr sobre la necesidad de revertir la tendencia de estancamiento de la productividad a largo plazo. En la década de 1970 la productividad en Japón, producción por hora trabajada, crecía al 7% mientras que en lo que ahora es la eurozona lo hacía al 4% y en los Estados Unidos en la década de 1940 se llegaba al 4%. En la actualidad en todos estos países la productividad no alcanza una tasa del 1% (Cette, 2016). Esta tendencia no es resultado de la crisis contemporánea sino una tendencia de largo plazo. Para Gordon el crecimiento de largo plazo depende de la innovación, es decir, de nuevas ideas y éstas parece que se han acabado o por lo menos no son del tamaño de las que existieron a inicios del siglo XX con agua corriente, electricidad, coche, TV, avión, radio, teléfono. El optimismo de Morir está en que la innovación proviene de otras razones entre las que destaca que el progreso tecnológico no es función sólo de avances científicos sino que proviene de nuevas innovaciones, de la caída del costo de acceso a la información y del positivo funcionamiento de las instituciones y en estos campos todavía hay mucho que recorrer.

CONCLUSIÓN

La idea central es que el crecimiento de la producción y los frutos que de ello derivan para el bienestar de los países han estado cada vez más bajo el influjo de lo que ocurre fuera de sus fronteras nacionales y que no existe autonomía absoluta de los Estados para decidir su propio destino. Más relevante es que esos efectos son cada vez más fuertes y más difíciles de evadir. No obstante, no debe pensarse que las naciones están en la indefensión condenadas a “lo que viene de afuera”. Existen y continuaran existiendo grados de libertad para definir el destino de las economías nacionales.

La evidencia apunta a que la globalización económica a la que han sido sujetas las economías nacionales no se ha traducido en una fuerza que revitalice el crecimiento de la producción, que impulse una nueva ola de productividad o que facilite el adelgazamiento del Estado limitando su participación en las economías nacionales. Una globalización que induce a la desigualdad cuando los trabajos pierden sus empleos en las fábricas a la vez que las inversiones de portafolio benefician a los más ricos a lo que ha llevado es a un bajo nivel de crecimiento cuando se afecta la demanda agregada dada la menor propensión de los ricos a consumir. Pero también ha llevado a limitar la capacidad de las políticas monetarias por la importancia que ha asumido el ciclo financiero global al igual que ha puesto en duda la validez del trilema de la política macroeconómica.

Bajo el principio de que el rendimiento lo es todo y para ello es necesaria una economía global dominada por un proceso de internacionalización del capital se corre el riesgo de ganar eficiencia a costa del bienestar social. Los crecientes niveles de desempleo y el deterioro de las condiciones del empleo en casi todo el mundo atestiguan en esta dirección. Privilegiar la eficiencia productiva, impuesta por un puñado de empresas transnacionales, minimizar la competencia y sacrificar el bienestar social han conducido a crear las condiciones para que aparezca un nuevo Ned Lud en la figura del presidente de los Estados Unidos con su ejército de artesanos destructores de sus propios medios de producción. Sir James Goldsmith (1996) ilustra este dilema de la globalización al advertir que: “Debe ser un error adoptar una política que lo hace a uno rico si elimina a la fuerza de trabajo nacional y transfiere la producción al exterior pero que lo quiebra si continua empleando su propia fuerza de trabajo”. Por el contrario, enfrentar la globalización con una economía local fuerte, diversificada y con un alto grado de autosuficiencia podría ser una mejor opción.

Por ello la necesidad apremiante está en reordenar la red interconectividad creada por la globalización cuando se funciona bajo el cobijo del ciclo financiero internacional lo que implica entender el impacto del ciclo sobre los precios de los activos, los flujos de portafolio y el riesgo compartido. De su entendimiento depende el grado óptimo de liberalización financiera y si controles de capital bien enfocados son efectivos para preservar la estabilidad financiera en economías que pueden ser arrasadas por la salida de flujos masivos de capital. Hay que reconocer que esta intrincada red de interconexiones entre las esferas productiva y financiera es lo que hizo que en la GR se diera una expansión masiva e inmediata del choque monetario-financiero sobre el sector productivo. Tal experiencia es algo que no debería repetirse nunca jamás.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, Emmanuel Saez (2009), “Top Incomes in the Long Run of History”, *NBER Working Paper 15408*, October, Cambridge, Massachussetts.
- Basu, K. (2016), “Globalization of labor markets and the growth prospects of nations”, *World Bank Policy Research Working Paper No. 7590*, Washington D.C.
- Bloomberg (2014), “Crece riqueza de multimillonarios en 2013”, *El Financiero*, 3 de enero, p. 17.

- Borio, Claudio (2013), "Macroeconomics and the financial cycle: Hamlet without the Prince?", *VoxEU*, February.
- Borio, Claudio y Piti Dysyatat (2011), "Global imbalances in the financial crisis: link or no link", *BIS Working Paper*, no. 346, May.
- Borio, Claudio; H. James, Hyun Son Shin (2014), "The international monetary system: a capital account historical perspective", *BIS Working Papers* No. 457, September.
- Boyer, Robert y Daniel Drache (1996), *States against markets, the limits of globalization*, Routledge, London & New York.
- Cette, Gilbert, Antonin Bergeaud, Remy Lecat (2016), "Productivity Trends in Advance Countries Between 1980 and 2012", *The Review of Income and Wealth*, vol. 62(3), September, pp. 420-444.
- Chandy, Laurence y Kemal Dervis (2016), "Are technology and globalization destined to drive up inequality", *Debate 1 de Serie 11 Global Debates*, Brookings Institute.
- Chang, Ha-Joon (2011), *23 Things they don't tell you about capitalism*, Penguin Books.
- Cohn, Gary y H.R. McMaster (2017), *Op-ed en el Wall Street Journal*, junio.
- Credit Suisse (2015), "Global Wealth Databook 2015", disponible en <<http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=C26E3824-E868-56E0-CCA04D4BB9B9ADD5>>.
- Davis, Donald, R. *Trade liberalization and income distribution*, Department of Economics, Harvard University, 1996.
- Díaz-Alejandro, C. (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, pp. 1-24.
- Drucker, Peter (1986), "The changed world economy", *Foreign Affairs*, Spring, vol. 64, no.4, pp. 768-791.
- Galbraith, James K. y J. Travis Hale (2014), "The evolution of Economic Inequality in the United States, 1969-2012: Evidence from Data on Inter-industrial Earnings and Inter-regional Incomes", *World Economic Review*, 3, pp. 1-19.
- Garten, Jeffrey E. (1997), *The Big Ten*, Basic Books, New York.
- Goldsmith, James (1996), "The Winners and the loser" en Mander, J. y E. Goldsmith, *The case against the global economy*, Sierra Club Books, pp. 171-179.
- Gordon, Robert (2013), "US productivity growth: The slowdown has returned after a temporary revival", *International Productivity Monitor*, no. 25, Spring.
- Gordon, Robert (2014), "The demise of US economic growth: Restatement, Rebutal, and Reflections", *NBER Working Paper 19895*, February, Cambridge, Mass.

- Gordon, Robert (2016), *The rise and fall of American Growth: The U.S. Standard of living since the Civil War*, Princeton University Press.
- Gould, Elise and Julia Wolfe (2017), *Income growth in 2016 is strong, but not as strong as 2015 and more uneven*, Economic Policy Institute, Posted September 12, 2017 at 12:04 pm, <https://correo.xoc.uam.mx/cgi-bin/openwebmail/openwebmail-read.pl?sessionid=rozo*correo.xoc.uam.mx-session-0.452079490616114&folder=INBOX&page=1&longpage=0&sort=date_rev&msgdatetype=sentdate&keyword=&searchtype=subject&message_id=%3Cec2361f981a14ee1d45ccaa9.3a7d7d3515.20170917122438.440a60dfd3.e7a2bfb7%40mail80.suw13.rsgsv.net%3E&action=readmessage&headers=simple&attmode=simple&db_chkstatus=1>.
- Gould, Elise and Valerie Wilson (2017), *Little to no gain in median annual earnings in the 2000s, while significant wage gaps remain*, Economic Policy Institute, Posted September 15, 2017 at 2:11 pm, <http://www.epi.org/blog/little-to-no-gain-in-median-annual-earnings-in-the-2000s-while-significant-wage-gaps-remain/?utm_source=Economic+Policy+Institute&utm_campaign=440a60dfd3-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_15&utm_medium=email&utm_term=0_e7c5826c50-440a60dfd3-58778941&mc_cid=440a60dfd3&mc_eid=3a7d7d3515>.
- Gould, Elise y Zane Gould, Zane Mokhiber (2017), *Most families are nearly back to 2007 income levels, but inequality continues to grow in 2016*, Economic Policy Institute, Posted September 15, 2017 at 10:57 am <http://www.epi.org/blog/most-families-are-nearly-back-to-2007-income-levels-but-inequality-continues-to-grow-in-2016/?utm_source=Economic+Policy+Institute&utm_campaign=440a60dfd3-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_15&utm_medium=email&utm_term=0_e7c5826c50-440a60dfd3-58778941&mc_cid=440a60dfd3&mc_eid=3a7d7d3515>.
- Hellebrandt, Tomas (2014), "Income Inequality Developments in the Great Recession", en Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief Number PB 14-3*, January, Washington, D.C.
- Jorgenson, Dale W. y Marcel P. Timmer (2011), "Structural Change in Advanced Nations: A New Set of Stylised Facts", *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), pp. 1-29.
- Klein Michael e Jay Shambaugh (2013), "Is there a dilemma with the trilemma", *VoxEU*, 27 September.
- Kopczuk, Wojciech (2015), "What do we know about evolution of top wealth shares in the United States?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, no. 1, Winter, pp. 47-66.
- Kumhof, Michael, Romain Ranciere y Pablo Winant (2013), "Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous Default" en *IMF Working Paper WP/13/249*, November, Washington D.C.

- Maqueda, Antonio (2016), "La clase media de EE UU cae a niveles de hace 30 años", *El País* (negocios), España, 13 julio, p. 36.
- McAfee, Andrew (2014), *The Second Machine Age*, W.W. Norton & Co. New York.
- McKinsey Global Institute (2013), *Global Private Banking Survey 2013*.
- McKinsey Global Institute (2016), *Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advance Economies*, July.
- Michael, Michael, Demetrios Papageorgiu y Armean Choksi (1991), *Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World*, vol. 7, Basil Blackwell, Cambridge, Mass.
- OECD (2017), "¿Y ¿que tanto participan las pequeñas y medianas empresas en estas CGV? Statistical Insights: Inclusive Globalisation, does firm size matter?", *OECD Insights Blog* <<http://oecdinsights.org/2017/02/06/statistical-insights-inclusive-globalisation-does-firm-size-matter>> 28/09/2017>.
- Oxfam (2014), "Working for the few, Political Capture and Economic inequality", 178 OXFAM Briefing Paper, 20 January, <www.oxfam.org>.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press, Harvard University Press.
- Reuters (2014), "Yellen drives wedge between monetary policy, financial bubbles", 7 July.
- Rey, Hélène (2015), "Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence", *NBER Working Paper 21162*, Cambridge, Mass.
- Robbins, Donald, *Trade, Trade liberalization and Inequality in Latin America and East Asia: Synthesis of seven countries* HIID, Harvard University.
- Rodrik, Dani (1997), *Has globalization gone too far?*, Institute for International Economics, Washington D.C., marzo.
- Rozo, Carlos A. (1987), "La paradoja del crecimiento crediticio: ¿Camino hacia la crisis?", *Comercio Exterior*, Bancomext, México, octubre, p. 824-830.
- Rozo, Carlos A. (1997), "Política monetaria, política cambiaria y flujos de capital" en Alfredo Sánchez Daza (coords.), *Lecturas de Política Monetaria y Financiera*, UAM-A, pp. 161-203.
- Rozo, Carlos (2016), "Las economías emergentes y el cambio de gravedad de la economía mundial" en Gregorio Vidal, *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*, UAM-M.A. Porrúa, México, pp. 119-142.
- Rozo, Carlos A. (2017), *Capital Especulativo y blindaje financiero en México*, CESOP y UAM-Xochimilco.
- Rozo, Carlos y Roberto M. Constantino (2010), "El desarrollo y las instituciones en la globalización: Entre el Estado y el mercado" en Carlos A. Rozo

- y Roberto M. Constantino, *La Quimera del Desarrollo Mexicano*, Itaca & UAM, pp. 19-46.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), "El precio de la desigualdad", *El País*, 17 junio, p. 11 Negocios.
- The Economist* (2017a), "Innovation in China, The next wave", 23 September.
- The Economist* (2017b), "China's Economy. Biting the bullet", (28 January).
- The Economist* (2017c), "Does China play fair?", (23 September).
- The Economist* (2017d), "Multinational. The retreat of the global Company", 28 January.
- UNCTAD (2013), *Informe Sobre las Inversiones en el Mundo Panorama General*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Wealth-X (2011), *World Ultra Wealth Report 2011, Uncovering Pockets of Opportunity*, Wealth-X Pte Ltd & its affiliates, Singapore, <www.wealth.com>.
- Wealth-X (2014), *Wealth-X and UBS Billionaire Census 2014-2015*, Wealth-X Pte Ltd & its affiliates, Singapore, <www.wealth.com>.
- Williamson, Kevin D. (2013), "Left Behind, An elegy for Appalachia", *National Review on Line*, December 16.
- World Bank (2013), *Shared Prosperity. Links to growth. Iguality and inequality of opportunity*, Washington D.C.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004), *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, International Labor Organization Publications, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (2017), *World Trade Statistical Review 2017*, Chapter IX, Statistical Tables, Table A6.

LA TERCERA FASE DE LA CRISIS GLOBAL

ARTURO GUILLÉN*

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el estado actual de la crisis económico-financiera global que comenzó en el verano de 2007 en Estados Unidos como crisis de las hipotecas *subprime*. Se postula que esta crisis ha atravesado por tres diferentes fases que van desde la irrupción de la crisis financiera en 2007, su transformación en recesión generalizada en escala mundial en 2008-2009, hasta la tercera fase actual caracterizada por una combinación compleja de signos de recuperación productiva en algunos países; la aplicación de programas inéditos de expansión monetaria mediante la fijación de tasas de interés negativas y de programas sin precedentes de “flexibilización cuantitativa” de parte de los principales bancos centrales; la reproducción de la ortodoxia neoliberal en la política económica de los principales países; y la formación de nuevos espacios de burbujas especulativas y de fragilidad financiera. El foco de este amasijo de contradicciones de la fase actual se manifestó con toda su fuerza en la crisis europea —la cual se manifestó con especial crudeza en el periodo 2010-2013— cuestionando la integración monetaria de la región y poniendo en peligro el futuro de la eurozona.

La alardeada recuperación de la economía mundial que comenzó en 2009 no ha resuelto la crisis global. Estamos lejos de una salida. Si bien los programas gubernamentales y de los bancos centrales evitaron hasta ahora una repetición de la depresión de los años treinta, han sumido a las economías de la mayoría de los países en un cuadro de semiestancamiento económico,

* Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa. El autor agradece el valioso apoyo de Bernardo Bahena y de Daniel Aparicio, ayudantes de investigación del Área de Economía Política del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

sin que se hayan superado las tendencias deflacionarias y han reproducido las prácticas especulativas que llevaron a la irrupción de la crisis en 2007.

En el segundo apartado se resume la naturaleza de la actual crisis capitalista. En el tercer apartado se analizan los rasgos principales de la actual fase de la crisis económico-financiera. El cuarto apartado es un acercamiento a la crisis europea, como foco principal de la crisis global en ésta su tercera fase, mientras que en el quinto se hacen algunas reflexiones sobre los factores de fondo que están detrás de la crisis europea. Finalmente, en el sexto apartado se agrega una reflexión para analizar someramente el desarrollo de la crisis global durante el último lustro.

SOBRE LA NATURALEZA DE LA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA GLOBAL

Hace cuatro años se inició la crisis económico-financiera global. Ya es un lugar común afirmar que se trata de la crisis más importante y compleja que ha conocido el capitalismo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

La crisis económico-financiera es sólo uno de los cuatro procesos de crisis que enfrenta el mundo en la actualidad. Junto a ella se entrelazan otros procesos de crisis de igual o mayor importancia: el colapso ambiental (donde destacan los problemas derivados del calentamiento del planeta), la crisis energética y la crisis alimentaria. La crisis ambiental señala los límites de un paradigma energético y de un modo de consumo basado en el uso y abuso de los combustibles fósiles, así como en el culto al crecimiento económico sin límites y al consumismo. Se añade una crisis alimentaria influida por rigideces de la oferta agropecuaria y por el control monopólico que ejercen las empresas transnacionales sobre la producción y comercialización agropecuaria, así como por una creciente demanda de las potencias emergentes. Pero esa crisis es también acicateada, en buena medida, por la financiarización y por la especulación con los futuros de las materias primas. No es el objetivo de este capítulo abordar desde una perspectiva tan amplia, los cuatro procesos de crisis, esos cuatro Jinetes del Apocalipsis que cabalgan sobre el mundo. Baste señalar aquí que la presencia entrelazada de estas crisis, revela la naturaleza multidimensional, inédita de la crisis global y su diferencia específica respecto a cualquier otra “gran crisis” anterior. Se trata en realidad de una convergencia de temporalidades (Serfati, 2010) que colocan a la economía mundial en una trayectoria insostenible, de no modificarse radicalmente el paradigma energético y los modos de producción y de consumo.

Variadas han sido las interpretaciones que se han ofrecido sobre el origen, causas, desarrollo y posibles salidas de la crisis económico-financiera global. El autor de este texto planteó su posición sobre la naturaleza de la crisis en el libro *La crisis global en su laberinto* (Guillén, 2015). Sintetizando al máximo esa explicación, señalaría que la crisis que comenzó en Estados Unidos como una crisis financiera vinculada al mercado inmobiliario a mediados de 2007, fue una crisis de deuda-deflación de nuevo tipo que señala la fragilidad y los límites del “régimen de acumulación con dominación financiera” (RADF) instaurado en los años ochenta en los principales países capitalistas.

Este régimen que sustituyó al régimen de acumulación fordista, está caracterizado, entre otras cosas, por una creciente bursatilización (titulación), por la emisión de derivados y por una creciente dependencia de los agentes económicos en los mercados financieros y en el endeudamiento.

La pirámide enorme de bonos, obligaciones y de derivados construido alrededor de las hipotecas y financiado con deuda, se derrumbó estrepitosamente. La insolvencia en el segmento de las hipotecas *subprime* durante 2007 fue solamente el *iceberg* de una crisis más profunda. Las hipotecas *subprime* eran tan sólo el eslabón más débil de la cadena financiera. En julio de 2007 la tormenta arreció. El mercado de bonos y de derivados vinculado a los préstamos hipotecarios se quebrantó. El castillo de naipes de la bursatilización (mercado basado en la emisión de obligaciones), se vino abajo. Las bolsas de valores resintieron la crisis; aunque en septiembre de ese año vivieron una relativa calma, a partir de octubre experimentaron fuertes sacudidas conforme la crisis se profundizaba.

El desplome de los mercados financieros precipitó las tendencias deflacionarias en las mayores economías del mundo, así como la restricción crediticia, al punto de que los bancos dejaron de prestarse entre ellos mismos. La crisis financiera se transformó rápidamente en recesión generalizada durante 2008 y 2009.

Considero que la crisis económico-financiera global resulta ininteligible si no se le asocia con la gran crisis de finales de los años sesenta del siglo pasado. En buena medida el RADF —sustentado en la liberalización, desregulación y globalización de los mercados de bienes y de los mercados financieros— fue la respuesta de los sectores de punta del capital monopolista-financiero y de los gobiernos de las principales potencias capitalistas frente a la “gran crisis” que comienza a finales de los años sesenta y que significó el fin del modo regulación monopolista-estatal vigente desde la posguerra y del régimen de acumulación fordista en el cual se sustentaba (De Bernis, 1988). El RADF fue el resultado del proceso de reestructuración de los

sistemas productivos y del capital, de cara a la baja de la tasa general de ganancia que determinó la crisis de finales de los sesenta.

Este nuevo régimen de acumulación se sostuvo en la liberalización y globalización de los mercados de bienes y de los mercados financieros que se desencadenó a partir de la quiebra del sistema monetario internacional de Bretton Woods (con el fin de la era de los tipos de cambio fijos) y, sobretudo, a partir de la crisis de deuda externa de 1982, la primera crisis financiera sistémica de la posguerra. Esta crisis inauguró la era de la bursatilización con el lanzamiento de los bonos Brady.

Mediante este nuevo régimen, el capital financiero-monopolista pudo conseguir la obtención de ganancias extraordinarias mediante el control que ejerce sobre la emisión y circulación de lo que Marx llamó capital ficticio.¹ Este mecanismo amortiguó la caída de la tasa de ganancia media, además de permitirle centralizar el capital a un nivel sin precedentes. Como bien afirman S. Johnson y J. Kwak (2011), en su excelente libro sobre el capital financiero estadounidense, los cambios desreguladores en el sistema financiero estadounidense —al borrar las fronteras entre la banca comercial y la banca de inversión, así como la formación de megabancos en ese país— fueron instrumentos de primer orden para obtener “superganancias” monopolísticas, mediante su participación privilegiada en operaciones cada vez más riesgosas en el mercado de obligaciones y derivados.

La principal división en la industria (financiera) no fue más entre bancos comerciales y bancos de inversión, sino fue entre los megabancos, con sus portafolios de negocios que difícilmente existían tres décadas atrás, y los miles de bancos tradicionales que aún hacían su dinero tomando depósitos y extendiendo créditos [...]. Estos megabancos [...] eran el nuevo Wall Street (Johnson y Kwak, 2011:86).

En suma, el régimen de acumulación financiarizado permitió al capital monopolista-financiero elevar sus márgenes de ganancia mediante: 1) una ofensiva de gran envergadura sobre el trabajo, que abatió los salarios reales

¹ “Aún en el caso de que el certificado de deuda —el título u obligación— no representa un capital meramente ilusorio, como en el caso de las deudas públicas, el valor de capital de ese título es puramente ficticio [...] Las acciones de compañías ferroviarias, mineras, de navegación, etcétera, representan capital real, a saber el capital invertido o a invertir en esas empresas, o la suma de dinero adelantada por los participantes para ser gastada como capital en tales empresas. Con lo cual no se descarta en absoluto que no representen asimismo una mera estafa. Pero este capital no existe dos maneras, una vez como valor del capital de los títulos de propiedad de las acciones, y la otra como el capital realmente invertido o a invertir en esas empresas. Sólo existe en esta última forma, y la acción no es otra cosa que un título de propiedad, *pro rata*, sobre el plusvalor que se ha realizado por intermedio del capital (Marx, 1975:601, t. III, vol. 7)”.

y erosionó el “Estado de bienestar”; 2) la globalización productiva, comercial y financiera (la cual incluyó la incorporación de China y de los países del socialismo real al capitalismo y al mercado mundial; 3) la creación de cadenas globales de valor, mediante las cuales los trabajadores de los países de la periferia son “superexplotados”, aprovechando los diferenciales nacionales en el valor de la fuerza de trabajo (Smith, 2016), y 4) el control de la emisión y circulación del capital ficticio. Estos y otros mecanismos contribuyeron a remontar, durante los años ochenta y noventa, la caída de la tasa de ganancia, pero nunca lograron restablecer los niveles que existieron durante la larga expansión de la posguerra (Brenner, 2006).

El RADF posibilitó al capital financiero amasar enormes fortunas y concentrar el ingreso en una minúscula franja de privilegiados, pero fue incapaz de dar nacimiento a un nuevo “modo de regulación”. La globalización neoliberal impulsó un nuevo régimen de acumulación dominado por las finanzas, pero fue incapaz de asegurar la estabilidad estructural de la reproducción del capital en el conjunto del sistema. Y ello fue así porque el nuevo régimen se apoyó en políticas “fundamentalistas de mercado” sustentadas en el credo clásico y neoclásico del equilibrio y de la autorregulación de los mercados.

La sobreacumulación de capital, en todas sus formas (capital-mercancías, capital productivo, capital-dinero), se ha vuelto un rasgo crónico del capitalismo. En la actualidad, los mercados financieros se presentan como un enorme carrusel de capital ficticio sobrante en búsqueda de colocaciones redituables.

La globalización, desregulación y liberalización de los mercados financieros profundizaron la inestabilidad y fragilidad financiera, alentando el sobreendeudamiento de los agentes económicos y creando las condiciones para las crisis recurrentes que se han reproducido, principalmente partir de los años noventa. George Soros ubica el origen de esta crisis no solamente en la burbuja inmobiliaria, sino en lo que él llama la “superburbuja”, la cual asocia con tres fenómenos: 1) “la tendencia de largo plazo hacia la expansión crediticia siempre creciente” ligada a las políticas anticíclicas aplicadas tras la gran depresión de los años treinta; 2) “la globalización de los mercados financieros”, y 3) “la eliminación progresiva de regulaciones financieras y el ritmo acelerado de las innovaciones financieras”. Las últimas dos tendencias cobraron carta de naturalización en la década de los ochenta “porque en ese momento el fundamentalismo de mercado se hizo el principio rector del sistema financiero internacional” (Soros, 2008:136).

Desde los años ochenta, el escaso dinamismo de las economías ha dependido, en gran medida, de la creación de nuevas burbujas financieras. De hecho, la burbuja que reventó con la “crisis inmobiliaria”, representó la “sa-

lida” a la anterior burbuja de los noventa basada en las acciones tecnológicas, y la cual estalló con el desplome del Nasdaq en 2000-2001.

Estas tendencias fueron, en realidad, procesos de reestructuración de los sistemas productivos nacionales para hacer frente a la “gran crisis” de finales de los sesenta. Como afirmo en otro trabajo:

[...] todos estos procesos —la globalización, la “flexibilización” de los mercados de trabajo, la liberalización, la desregulación comercial y financiera, así como la instauración de un “régimen de acumulación con dominación financiera”— fueron respuestas de los sectores de punta del capital y de sus gobiernos en búsqueda de una salida de la crisis. Se trataba [...] de encontrar nuevas vías a la reproducción del capital y de modificar las relaciones entre el capital y el trabajo, en favor del primero (Guillén, 2007:287).

Es por ello que considero que la crisis global no es una nueva “gran crisis”, sino que es, en muchos sentidos, una prolongación de la crisis de finales de los sesenta. La financiarización y la globalización, lejos de resolver los obstáculos a la reproducción del capital social que se manifestaron en esos años, dialécticamente los agravó exacerbando la inestabilidad del sistema.

El origen de la crisis no puede reducirse a la falta de regulación y de supervisión prudencial de los mercados financieros como se sugiere en algunos análisis. Por ejemplo, Krugman, cuya posición sobre las políticas económicas neoliberales ha sido crítica, parece incurrir en este error.

¿Qué hizo posible este desastre? —se pregunta este autor—. La respuesta es que desde el último cuarto de siglo pasado, las protecciones financieras establecidas por el New Deal fueron erosionadas gradualmente. En respuesta a la crisis bancaria de principios de los treinta, el Congreso decretó legislaciones que crearon una red de seguridad: por un lado, los depósitos de los bancos fueron asegurados; por el otro, los bancos fueron regulados para evitar que asumieran riesgos excesivos. Desde los ochenta, sin embargo, nuestro sistema financiero se volvió crecientemente dependiente del llamado “sistema financiero en la sombra”; instituciones que en efecto realizaron funciones de los bancos, pero que estaban estructurados para evadir la regulación (Krugman, 2009:XII).

Es cierto que la desregulación financiera y la falta de supervisión prudencial de los bancos, así como la escasa o nula regulación de los agentes financieros no bancarios y de los paraísos fiscales, elevaron los riesgos sistémicos y, a la inversa, que una mejor regulación atenuaría los efectos de las crisis financieras, pero de ahí no se deduce que una mejor regulación evitaría las crisis. Éstos —como lo demostró Marx hace siglo y medio, así como

Keynes y el pensamiento poskeynesiano (Minsky, 1986) hace más de 50 años—, son procesos endógenos, inherentes a la acumulación capitalista, es decir, a economías monetarias-financieras de producción orientadas a la maximización de los beneficios. Los cambios desreguladores en los sistemas financieros no responden a errores en la política económica, sino que son la expresión de cambios profundos en las estructuras de poder de los principales países capitalistas; de una redefinición de la fracción hegemónica de esos *bloques en el poder*; de modificaciones en la estructura del capital monopolista-financiero y en su lógica de operación.

LA PERIODIZACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA GLOBAL

En otros textos (Guillén, 2010b, 2011, 2015) he sostenido que la crisis económico-financiera global ha atravesado por varias etapas, las cuales implican quiebres importantes en su desarrollo. Hasta la fecha ha atravesado por tres etapas:

La primera etapa, de agosto de 2007 a septiembre de 2008. En esa fase afloró la crisis de las hipotecas *subprime* y se registró el colapso gradual pero incontenible, del mercado de bonos y de derivados vinculados a las hipotecas (CDS, vehículos de inversión, etc.). Como toda la pirámide financiera estaba construida sobre la base del endeudamiento, en esa etapa se inició la restricción crediticia y la deflación de activos. El impacto sobre las bolsas de valores, en ese momento, fue limitado. El desplome bursátil comenzó a materializarse hasta julio-agosto de 2008 cuando arrecieron las turbulencias en el mercado de bonos. Durante la primera etapa, el impacto sobre la producción fue restringido. En esa fase la crisis se manifestó débilmente en América Latina.

La segunda etapa de la crisis transcurre, *grosso modo*, de septiembre de 2008 a marzo de 2009. Esta segunda fase estuvo caracterizada por una aguda contracción crediticia: la crisis bancaria; la quiebra y desaparición práctica de la banca de inversión y su absorción por grandes bancos comerciales; la profundización de las tendencias deflacionarias en las economías centrales; el desplome de los precios de los productos primarios; y la recesión generalizada.

La llamada gran recesión 2008-2009 ha sido la más severa experimentada por el capitalismo desde la depresión de los años treinta. Según datos del FMI, en 2009 el PIB mundial decreció 0.5%, por primera vez en décadas. La recesión afectó de manera más pronunciada a los países desarrollados que registraron en ese año una caída del 3.4%. Las grandes potencias capitalistas fueron seriamente afectadas: Estados Unidos (-2.6%), Alemania (-4.7%) y

Japón (-6.3%). Sólo se salvaron de caer en recesión algunas de las potencias emergentes. China e India siguieron creciendo, pero a un menor ritmo. América Latina resintió con fuerza la marea, aunque la existencia de altas reservas internacionales y otros factores le permitieron no caer en sus propias crisis financieras.

El aspecto más preocupante de la recesión fue el marcado incremento del desempleo abierto. Como puede observarse en el cuadro 1, la tasa de desempleo se incrementó sensiblemente en todos los países con la excepción de Alemania. Entre 2006, año anterior al comienzo de la crisis, y 2009, la tasa de desempleo aumentó 5.2 puntos porcentuales en Estados Unidos, 1.6 puntos en la Unión Europea, 2.3 puntos en Inglaterra, y 10.7 en España. El número total de desempleados abiertos en EU al terminar la recesión se ubicaba en 13,7 millones, de los cuales 5.1 millones de personas se encontraban sin trabajo por más de seis meses. Si a los desempleados abiertos se le sumaban 2.5 millones de desocupados que ya no buscaban empleo y los asalariados forzados a trabajar a tiempo parcial, la tasa de desempleo subiría hasta el 15,9%. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba que al concluir la recesión el desempleo abierto en el mundo abarcaba a 210 millones de personas, y que entre 2007 y 2009, 34 millones de personas perdieron su empleo en el mundo.

CUADRO 1
TASA DE DESEMPLEO EN PAÍSES SELECCIONADOS*

	2006	2007	2008	2009	2010
Estados Unidos	4.4	4.8	6.9	10.0	9.6
Alemania	9.6	8.1	7.4	7.7	7.1
Japón	4.1	3.9	3.8	4.9	4.7
Unión Europea	7.8	6.9	7.3	9.4	9.6
Francia	9.2	8.2	7.8	9.6	9.3
Suecia	6.5	5.9	6.6	8.7	7.8
Holanda	3.8	3.0	2.8	4.0	4.4
Inglaterra	5.5	5.2	6.3	7.8	7.8
Bélgica	8.0	7.0	7.1	8.0	8.2
Grecia	8.7	8.0	7.9	10.0	11.6
Italia	6.5	6.4	6.9	8.3	8.7
Portugal	8.2	7.8	7.8	10.2	10.9
España	8.3	8.6	13.7	19.0	20.4

* Datos promedio del 4º trimestre.

La tercera etapa de la crisis global comienza en marzo de 2009. Esta nueva fase está caracterizada, *grosso modo*, por los siguientes rasgos: el inicio de una recuperación desigual de las actividades productivas; la continuación de las restricciones crediticias; el “regreso” de las políticas de corte neoliberal; la aplicación de políticas de ajuste restrictivas en los países con altos déficit presupuestarios; el reinicio de la especulación en las bolsas de valores, en los mercados emergentes, en los futuros de petróleo y materias primas, así como en los títulos de deuda y en derivados vinculados a ellos de los países de la Unión Europea; y la llamada guerra de divisas, espolcada por el intento de los países de buscar una salida de la crisis mediante las exportaciones.

Durante la primera etapa de la crisis, las turbulencias surgieron en el sector financiero y de allí pasaron a la economía productiva. En la segunda y tercera etapa, los movimientos ocurren en los dos sentidos: de las finanzas a la economía productiva, y de ésta a las finanzas. De allí se deduce que las medidas anticrisis no pueden circunscribirse a restablecer la normalidad en los sistemas financieros, sino que resulta indispensable contener la recesión productiva y el desempleo.

La recuperación económica es un sueño que hay que alimentar. Todos los días los medios de comunicación, generalmente al servicio del capital monopolista-financiero, bombardean con el mito de que la recuperación está en marcha y de que sólo falta perseverancia y adherencia a la ortodoxia neoliberal en materia de política económica para que la recuperación sea una realidad y, tarde o temprano, se empiecen a crear de nuevo empleos de calidad.

En 2010, los organismos multilaterales destilaban optimismo. En su informe de enero de ese año, el FMI afirmaba:

La recuperación mundial empezó con más vigor del que se había previsto, pero avanza a un ritmo diferente en cada región. Tras la peor desaceleración mundial de la historia reciente, el crecimiento económico cobró solidez y se extendió a las economías avanzadas en el segundo semestre de 2009. Se prevé que en 2010 el producto mundial aumentará en un 4%, es decir, $\frac{3}{4}$ de punto porcentual más de lo previsto en Perspectivas de la Economía Mundial de octubre de 2009 (FMI, 2010a:1).

Todavía en 2011, en plena crisis europea, el FMI y otros organismos internacionales se resisten a aceptar las dificultades probablemente insalvables de la recuperación, aunque admiten que ésta enfrenta ciertos tropiezos temporales. En su revisión de las perspectivas de 2011 efectuada en junio, el FMI proyecta un crecimiento del PIB mundial de 4.3% para 2011 y de 4.5% para 2012, y señala que:

La actividad se está desacelerando temporalmente y los riesgos a la baja se han incrementado de nuevo. La expansión permanece desbalanceada. El crecimiento en muchas economías avanzadas es aún débil considerada la profundidad de la recesión. Además la desaceleración suave observada en el segundo trimestre de 2011 no es tranquilizadora [...]. Una debilidad de la actividad económica estadounidense mayor a la anticipada y preocupaciones sobre la profundidad de las amenazas fiscales en la periferia planten mayores riesgos a la baja (FMI, 2011:1).

Soy de la opinión de que la crisis económico-financiera global está lejos de haber concluido. No se trata solamente de una desaceleración suave y de riesgos la baja como los presenta el FMI, sino que la probabilidad de nuevas crisis financieras como la que ya enfrenta Europa y que analizamos más abajo, así como mayores posibilidades de una recesión de doble zambullida, que hará recordar de nuevo 1934 y los años de Hoover. Hoy persiste una incertidumbre radical sobre el curso futuro de la economía mundial y sobre los mecanismos y reformas necesarias para contener y solucionar la crisis. La crisis política de los países árabes (que responde fundamentalmente, es cierto, a problemas propios) o los movimientos de los “indignados” en España, Grecia y otros países, no son ajenos a la crisis. La dimensión político-social de la crisis viene a agregar más obstáculos al camino de la “recuperación” y de la “salida de la crisis”.

Más que terminar, la crisis parece estar entrando —como se dijo arriba— en una tercera etapa muy compleja, en la cual se combinan diversos factores que nublan el panorama. En el plano productivo la recuperación es desigual y frágil. Mientras ciertas economías emergentes —en particular los llamados BRICS— registran altas tasas de crecimiento, otras economías incluyendo Japón y varios países europeos, se mantienen en recesión. El caso es particularmente ilustrativo en Europa pues mientras Alemania, la potencia dominante de la zona creció en 2010 del 3.9%, tasa que no había alcanzado en los años anteriores a la crisis global, otros en particular los de la periferia sur (Grecia, Portugal, España, Irlanda, y hasta Italia), así como varios de la periferia oriental (Lituania, Letonia), así como Islandia y Noruega, siguen en recesión o registran tasas mediocres de crecimiento. Los severos programas de ajuste a que han sido sometidos esos países, difícilmente les permitirán salir pronto del cuadro de estancamiento en que se debaten.

Los peligros de deflación, aunque han cedido un tanto ante la inundación de liquidez por parte de los bancos centrales, persisten como una amenaza latente. Ilustrativo el caso de Japón donde a pesar de la recuperación del crecimiento en 2010, no ha podido librarse de la deflación, después de más de una década y media de luchar contra ella. La restricción crediticia de los bancos permanece, lo que trava la recuperación y acicatea las tendencias deflacionarias.

Muy preocupante es el hecho de que, no obstante que el capital monopolista-financiero fue el causante principal de la crisis, en lugar de avanzarse en el establecimiento de regulaciones nacionales e internacionales eficaces para el manejo de los mercados financieros, que reencaucen las economías del casino hacia la producción, aquellos siguen operando al viejo estilo sin ninguna restricción. Esta reproducción de la financiarización se ve apoyada por la enorme inyección de liquidez que generó la política de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos de comprar multimillonarias sumas de títulos mediante el programa de flexibilización cuantitativa. Esos recursos en vez de alentar la reanudación del crédito por parte de los bancos y estimular la inversión productiva, se trasladan a los mercados financieros a especular con títulos, derivados, materias primas, divisas y acciones. El capital monopolista-financiero continúa incesante en la búsqueda de las máximas ganancias en nuevos focos de especulación: en los futuros de las materias primas; en las bolsas y en los mercados de dinero de los países emergentes, lo que abulta las reservas y genera sobrevaluación de sus monedas; y en los títulos de deudas soberanas, así como en los derivados (CDS) supuestamente diseñados para disminuir riesgos en ese mercado.

Los megabancos comerciales y lo que queda de los bancos de inversión, así como los fondos institucionales, volvieron a las andadas. Aquellos registran de nuevo altas ganancias, mediante operaciones de alto riesgo, al igual que los fondos de cobertura (*hedge funds*) y los fondos privados de capital (*private equity funds*). Según los datos de la consultora Hedge Funds Research, los fondos de cobertura manejaron 1.6 billones de dólares en 2009, con lo que este fue su segundo mejor año de la década, sólo por debajo de los casi dos billones de dólares que movieron en 2007, su año récord. ¡*Business as usual!*

Caben de entrada dos comentarios sobre estos espacios de especulación. El primero es que todos ellos juntos, y no obstante su importancia, no tienen las dimensiones necesarias para llenar el hueco dejado por el desplome del boom inmobiliario. Y uno segundo es que a pesar de esas limitaciones, no dejan de constituir focos de fragilidad financiera que, en un entorno macroeconómico precario como el actual, pueden generar una nueva crisis sistémica y echar por tierra cualquier escenario de salida de la crisis. Un espacio privilegiado de especulación lo constituyen los mercados de futuros de materias primas.

LA CRISIS EUROPEA

El foco de la crisis económico-financiera se concentró en Europa durante 2011-2013. El mercado de deuda soberana de los países de la zona euro se

convirtió en el principal espacio de especulación del capital financiero. La crisis griega vino a aguar la fiesta de la recuperación y de una supuesta salida de la crisis en 2009. Justo cuando el capital financiero, así como los responsables de la política económica de los centros capitalistas y los organismos financieros multilaterales, se disponían a hacer sonar las fanfarrias, la crisis global entró en una nueva fase tan compleja y perniciosa como las anteriores.

La situación de las economías estaba lejos del panorama color de rosa que apuntaban los análisis de los gobiernos y de los organismos internacionales. La recuperación, aunque despuntaba en algunos países, era frágil y desigual, como se dijo antes. Si bien los masivos programas de salvamento gubernamentales y la inyección de liquidez por parte de los bancos centrales de los países desarrollados, habían salvado a las economías del mundo, quizá temporalmente, de la depresión, la crisis estaba lejos de estar resuelta y la incertidumbre sobre su salida continuaba.

La crisis griega estalló en febrero de 2010. Esta irrumpió en ese marco mundial contradictorio de recuperación productiva incipiente, renovada especulación y nuevos focos de fragilidad financiera. Como consecuencia de la crisis global y de las políticas fiscales contracíclicas aplicadas en la mayoría de los países, se dispararon los déficit presupuestales y las deudas de los gobiernos como proporción del PIB (véanse los cuadros 2 y 3). En el conjunto de la zona euro, el déficit presupuestal, como porcentaje del PIB, se incrementó entre 2007 y 2009, más de cinco puntos porcentuales, del -0.6 al 6.3%; mientras que la deuda pública brincaba en el mismo lapso trece puntos, del 66.2 al 79%. En 2009, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda y España registraban desequilibrios presupuestales de más de dos dígitos. En lo que se refiere a la deuda pública, 12 Estados de la Unión Europea tenían en 2009 deudas superiores al 60% del PIB (límite de Maastricht), y en dos de ellos, Grecia e Italia, llegaba al 115 por ciento.

De los datos anteriores se deduce que el deterioro de las cuentas públicas y el incremento de la deuda gubernamental no fue el resultado de una política expansiva y manirrota de los gobiernos de la periferia europea —como trata de hacerse creer en algunos análisis tendenciosos para justificar los draconianos programas de ajustes—, sino una consecuencia directa de los masivos programas de rescate acordados por el Banco Central Europeo (BCE) y los gobiernos para salvar a los megabancos y a las entidades financieras de la zona.

En este escenario de creciente fragilidad financiera de los gobiernos, el capital financiero enderezó un ataque especulativo sobre Grecia, el “eslabón más débil” de la cadena. Como dijo un funcionario de un banco español: “los mercados olieron la sangre y atacaron” (Público Internacional, 2010).

CUADRO 2
DEUDA PÚBLICA DE LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO
(COMO PORCENTAJE DEL PIB)

<i>Países</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Euro Área(17)	70.3	68.5	66.2	69.7	79.0	85.1
Bélgica	92.1	88.1	84.1	89.8	96.2	96.8
Alemania	68.0	67.6	65.0	66.0	73.2	83.2
Irlanda	27.6	24.9	25.0	44.3	65.6	96.2
Grecia	100.0	97.8	95.7	99.2	127,75	142.8
España	43.0	39.6	36.2	39.7	53.2	60.1
Francia	66.4	63.7	63.8	67.5	78.2	81.7
Italia	105.8	106.5	103.5	106.1	116.0	119.0
Chipre	69.1	64.6	58.3	48.4	56.2	60.8
Luxemburgo	6.1	6.5	6.7	13.7	14.5	18.4
Malta	70.2	63.7	61.9	63.7	67.6	68.1
Holanda	51.8	47.4	45.5	58.2	60.9	62.7
Austria	63.9	62.2	59.5	62.6	69.6	72.2
Portugal	63.6	64.7	63.6	66.3	82.9	93.0
Eslovenia	27.0	26.7	23.4	22.6	35.2	38.0
Eslovaquia	34.2	30.5	29.3	27.7	35.4	40.9
Finlandia	41.8	39.7	35.2	34.2	43.8	48.3
Estonia	12.4	10.7	9.0	19.7	36.7	6.5

FUENTE: Eurostat.

El ataque se extendió a los mercados de bonos soberanos de otros países con problemas. Los precios de los bonos griegos, españoles y portugueses se desplomaron, y los márgenes (*spread*) de tasa de interés entre ellos y los bonos alemanes se dispararon. La tasa de interés a diez años de los bonos griegos se duplicó en un breve lapso al pasar de 4.57% en octubre de 2009 al 9.1% en junio de 2010. El contagio se extendió. Las bolsas de valores se derrumbaron y se perdieron las ganancias acumuladas durante el miniboom de 2009. El euro se debilitó y ha continuado debilitándose a cada paso de la crisis europea.

Pronto se evidenció que en tales condiciones, Grecia se vería imposibilitada de refinanciar su abultada deuda en el mercado. La discusión para determinar un programa de rescate se alargó por razones políticas y por la resistencia alemana a asumir el peso del rescate. Finalmente en mayo se apro-

bó un programa de salvamento por 110 mil millones de euros. Una de las novedades de este acuerdo es que el programa no sólo involucra a la Unión Europea, sino que abre la puerta a la intromisión del Fondo Monetario internacional (FMI) —institución dominada por los Estados Unidos— en los asuntos europeos. Del total del programa, 80 mil millones fueron aportados por la Unión Europea (UE) y sus gobiernos, y 30 mil millones por el FMI. Para que el programa fuera aprobado se requirió que Grecia aceptara la implementación de un severo programa de ajuste, que incluyó entre sus principales medidas: congelación de salarios y pensiones durante cinco años; aumento del IVA, el que después de haber pasado del 19 al 21%, ahora será del 23%; aumento de 10% en los impuestos sobre los combustibles, alcohol y tabaco; incremento de la edad legal para la jubilación de las mujeres de 60 a 65 años y para los hombres la edad legal para la jubilación dependerá de la esperanza de vida; reducción de los gastos sociales y de las inversiones públicas. Este programa sumió a Grecia en la recesión. En 2010, el PIB de este país decreció -4.7 y -5.5% en 2011.

La crisis europea se extendió como el fuego a otros países de la región. La severidad del programa de ajuste griego no fue suficiente para aplacar al capital financiero y a sus operadores, los cuales sabían que la presa europea estaba herida. Las bolsas, los mercados de bonos y el euro continuaron su espiral bajista. Ante tal situación, la UE decidió junto con el FMI, un mega programa de blindaje financiero para la eurozona por 750 mil millones de euros (me), 500 mil millones serán proveídos por los UE y los gobiernos europeos, y 250 mil millones por el FMI. Además, se aprobó que el banco central europeo (BCE) comprara bonos de deuda de los países miembros para proveer de liquidez a los intermediarios financieros que la requirieran. Es decir, se siguió el mismo esquema utilizado por los bancos centrales y los gobiernos al momento del colapso inmobiliario, consistente en salvar a los bancos y a los especuladores y olvidarse de los ciudadanos, los cuales pagarían, mediante los severos programas de austeridad, con mayor desempleo y deterioro de sus condiciones de vida.

Una tras otra, las fichas del dominó europeo fueron cayendo. A Grecia le siguió Irlanda, que tuvo que ser rescatada en noviembre de 2010 con un programa de salvamento por 85 mil millones de euros para salvar a la banca irlandesa, que tenía el agua hasta el cuello en fallidos programas inmobiliarios. Como consecuencia del rescate bancario, el déficit presupuestal de ese país saltó del 14.3% del PIB en 2009 al 32.4% en 2010 (véanse los cuadros 2 y 3), mientras que la deuda pública se disparó del 65.6% del PIB al 96.2%. Unos meses después Portugal, cuyo gobierno se había resistido a solicitar un rescate, cedió ante las presiones de los mercados y aceptó un programa de rescate por 78 mil me, además de aprobar un severo plan de ajuste de las

CUADRO 3
BALANCE PÚBLICO DE LA ZONA EURO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unión Europea	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4
Bélgica	-2.8	0.2	-0.3	-1.3	-5.9	-4.1
Bulgaria	1.0	1.9	1.1	1.7	-4.7	-3.2
República Checa	-3.6	-2.6	-0.7	-2.7	-5.9	-4.7
Dinamarca	5.2	5.2	4.8	3.2	-2.7	-2.7
Alemania	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3	-3.3
Estonia	1.6	2.4	2.5	-2.8	-1.7	0.1
Irlanda	1.6	2.9	0.1	-7.3	-14.3	-32.4
Grecia	-5.2	-5.7	-6.4	-9.8	-15.4	-10.5
España	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1	-9.2
Francia	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0
Italia	-4.3	-3.4	-1.5	-2.7	-5.4	-4.6
Chipre	-2.4	-1.2	3.4	0.9	-6.0	-5.3
Letonia	-0.4	-0.5	-0.3	-4.2	-9.7	-7.7
Lituania	-0.5	-0.4	-1.0	-3.3	-9.5	-7.1
Luxemburgo	0.0	1.4	3.7	3.0	-0.9	-1.7
Hungría	-7.9	-9.3	-5.0	-3.7	-4.5	-4.2
Malta	-3.0	-2.7	-2.4	-4.5	-3.7	-3.6
Holanda	-0.3	0.5	0.2	0.6	-5.5	-5.4
Austria	-1.7	-1.5	-0.9	-0.9	-4.1	-4.6
Polonia	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.3	-7.9
Portugal	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5	-10.1	-9.1
Rumania	-1.2	-2.2	-2.6	-5.7	-8.5	-6.4
Eslovenia	-1.4	-1.3	-0.1	-1.8	-6.0	-5.6
Eslovaquia	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.9
Finlandia	2.7	4.0	5.2	4.2	-2.6	-2.5
Suecia	2.2	2.3	3.6	2.2	-0.7	0.0
Reino Unido	-3.4	-2.7	-2.7	-5.0	-11.4	-10.4

FUENTE: Eurostat.

cuentas públicas, el cual hizo caer al gobierno socialdemócrata de Sócrates. No se trató en este dominó trágico de un mero contagio mimético, sino de la conjunción de condiciones semejantes en varios países de la región, de la existencia de una situación de sobreendeudamiento en todos esos países, debido a la conversión de deudas privadas en deudas públicas.

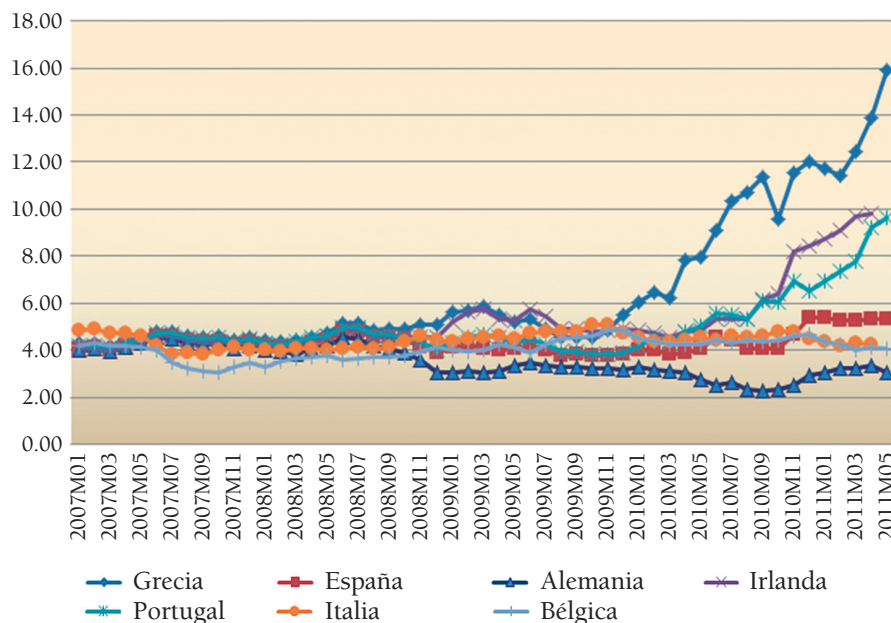
La fragilidad financiera se trasladó a otros países de la zona euro. España fue el siguiente candidato, pero la mancha se extendió a Bélgica y a Italia. España, Italia e inclusive Inglaterra, quien se encuentra fuera de la zona euro. Todos ellos implementaron también draconianos programas de ajuste que afectan a sus ciudadanos y erosionan los Estados del bienestar construidos a lo largo de décadas.

La formulación de programas de ajuste y de “reformas estructurales” no sólo respondió a una adhesión ideológica al neoliberalismo y al Consenso de Washington, sino que permitió el salvamento y la reproducción de los intereses del capital monopolista-financiero, el cual sólo sabe alimentarse de burbujas especulativas que le aseguran ganancias extraordinarias. Los aliados principales de este capital financiero son el BCE, el FMI y las agencias calificadoras. En la crisis europea no hay solamente pueblos y naciones perdedoras, sino también ganadores. Las altas tasas de interés que asfixiaron a la periferia europea (véase gráfica 1), representaron altas ganancias para los bancos y los inversionistas institucionales. Estos especularon con los bonos de deuda soberana y también con los *Credit Default Swaps* (CDS), derivados diseñados para cubrir los riesgos de *default* de los bonos, y cuya emisión es controlada casi en su totalidad por los megabancos estadounidenses (Goldman Sachs, Citibank, JP Morgan Chase y Bank of America). El control de la emisión de CDS les proporciona a estas entidades altas comisiones. La aversión de estos megabancos al *default* de la deuda europea se explica, porque de concretarse su impago, les causaría una gran merma por concepto de indemnizaciones a los propietarios de los bonos (Público Internacional, 2011).

¿QUÉ HUBO DETRÁS DE LA CRISIS EUROPEA?

La pregunta clave es ¿qué hubo detrás de la crisis europea? Vayamos por partes. La preocupación y discusión sobre la sostenibilidad de los déficit presupuestales se avivó con la ejecución de los masivos programas de rescate gubernamentales a partir de la irrupción de la crisis global. El debate se escindió en dos grandes campos: un sector heterodoxo encabezado por economistas de corte keynesiano, como J. Stiglitz (2010), P. Krugman o J. Galbraith. Estos economistas consideran, al analizar el déficit presupuestal estadounidense, que éste, aunque alto, se puede absorber, siempre y cuan-

GRÁFICA 1
TASAS DE INTERÉS A DIEZ AÑOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE EUROPA



FUENTE: Euros.

do la economía regrese a un sendero de crecimiento sólido. El desequilibrio presupuestal, señalan, se ubicaba en un nivel semejante en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y pudo ser asimilado gracias a la vigorosa expansión de los años cincuenta y sesenta. Estos autores se inclinaban, inclusive, por un segundo paquete de estímulo del gobierno de Obama, dirigido a elevar los niveles de producción y de empleo, el cual nunca se aplicó.

En contraposición, las posiciones ortodoxas dominantes en los gobiernos, en los organismos financieros y económicos multilaterales, así como en la prensa económica especializada, reclamaban una vuelta rápida al equilibrio fiscal para evitar la inflación (que sólo ellos veían en el horizonte). Las posiciones ortodoxas se impusieron en las políticas económicas seguidas por algunos gobiernos de la periferia europea durante la crisis.

Los keynesianos tienen razón en que el problema principal actual que confronta el capitalismo en la actualidad es la deflación, y que sería contraproducente retirar ahora los programas gubernamentales, pues se ahogaría la frágil recuperación. Sin embargo, olvidan que a diferencia de la posguerra, no existe ahora la posibilidad de alcanzar altas tasas de crecimiento que absorban la deuda con el paso del tiempo (Serfati, 2011). La mayoría de las previsiones, incluyéndome, presagian un escenario predominante de semi-

estancamiento para los próximos años. Como advierte el historiador liberal Ferguson (2010), no existe algo así como “un lunch keynesiano gratuito”. El endeudamiento tiene límites precisos, sobre todo cuando se efectúa en un marco global de desregulación financiera, donde los tiburones de las finanzas pueden moverse a sus anchas al oler la sangre.

Debe entenderse además, que la problemática de los PIGS, como la prensa neoliberal llamó despectivamente a Portugal, Irlanda, Grecia y España, va más allá de sus altos déficit presupuestales y niveles de endeudamiento. En buena medida, la crisis en Grecia, España, Portugal, Irlanda y ahora Italia es la expresión de problemas estructurales, de contradicciones del proceso de integración europea, que se arrastran desde su formación. Krugman ha atribuido la crisis griega a la precipitación de los gobiernos europeos por crear el euro sin existir las condiciones suficientes para su introducción. Como bien dice, el problema principal de los PIGS no es la existencia de altos déficit, sino la incapacidad para corregirlos mediante mecanismos monetarios o cambiarios. Como afirmó en su columna del *New York Times*:

La verdad es que la falta de disciplina fiscal no es la única, ni la principal fuente de problemas de Europa, ni siquiera en Grecia [...]. No, la verdadera historia que está detrás del *eurocaos* no se basa en el despilfarro de los políticos, sino en la arrogancia de la elites políticas que instaron a Europa a adoptar una moneda única, mucho antes de que el continente estuviera preparado para un experimento de ese tipo (Krugman, 2010:1).

Por ello los PIGS, ante la ausencia de soberanía monetaria y carentes de una moneda propia, sólo pueden enfrentar sus dificultades “mediante un lento y doloroso proceso de deflación” (Krugman, 2010:1).

Para Eichengreen, por el contrario, la causa de la crisis europea no reside en una integración monetaria europea prematura —la cual a estas alturas la considera como irreversible—, sino en la inexistencia de un prestamista de última instancia en escala europea.

La crisis griega muestra que Europa está todavía a medio camino de la creación de una unión monetaria viable. Si las cosas se dejan donde están, la crisis siguiente hará aparecer ésta como una caminata en el parque [...]. Completar la unión monetaria requiere de Europa crear un mecanismo de financiamiento de emergencia propio [...]. Si Europa es seria acerca de su unión monetaria, tiene que dejar su pasado atrás. Necesita no sólo lazos económicos más cercanos, sino también lazos políticos más cercanos (Eichengreen, 2010:1).

Reproduciendo la lógica del FMI en su trato con los países subdesarrollados, Eichengreen sugiere que se introduzcan condicionamientos severos

de política económica y que el programa sea supervisado por “amos especiales”, especialistas nombrados por la UE, cosa que se llevó a la práctica. Son los “sabios” de la UE, el FMI y el BCE, junto con el “amo” alemán, quienes deciden —no sin contradicciones y desorden— la suerte de gobiernos teóricamente soberanos como Grecia o Portugal.

Al margen de esa visión colonialista sobre la periferia de la zona euro, Eichengreen tiene razón en que la carencia de un prestamista de última instancia es una falencia del proceso de integración. Pero los problemas, como destaca Krugman, son más serios y apuntan a las debilidades del proceso de integración desde su conformación.

El euro, a diferencia de otras divisas fuertes de los países desarrollados (dólar, libra o yen), no tiene como soporte un sistema productivo nacional y mucho menos un Estado. Como preveía con mucha claridad desde 1987 el marxista francés, Gérard de Bernis, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), no constituía un sistema productivo, sino se trataba de una integración de sistemas productivos nacionales decidida por las empresas transnacionales y por los gobiernos de la región. Dado su liderazgo europeo el proceso integrador nacía dominado por Alemania, la potencia líder de la región. Como afirmaba este autor:

La Europa de los seis, de los nueve, de los diez (aún de los doce), no constituye un sistema productivo. Por supuesto todos podemos describir los aparatos productivos de los diferentes países bajo el título general de sistema productivo europeo. Pero solamente se trata de un ejercicio formal. No podemos reducir la expresión del sistema productivo a la yuxtaposición de cierto número de capacidades de producción [...]. La noción de sistema productivo postula la noción de coherencia, coherencia sectorial que es autonomía en la determinación de los ingresos, existencia de procedimientos de ajuste entre las estructuras de producción y consumo (De Bernis, 1988:232).

Y en otra obra destacó cuáles eran las fuerzas que movían los resortes de la integración:

No hay firmas originarias de Europa que escojan trabajar a la escala de la C.E.E, ni de fusiones importantes de capitales originarios de países de la C.E.E. [...]. Los estados no tenían más razones que eventualmente ideológicas, de transferir a Europa una parte de sus poderes. Y puesto que se comportaban de esa manera, no había ninguna fuerza vinculada a la realización de un sistema productivo europeo [...]. La C.E.E es un reagrupamiento de países de dimensiones y de poderes desiguales (De Bernis, 1987:1199).

En otras palabras, las dificultades que exhibió Europa con la crisis no son nuevas, sino que revelan los problemas originales de la UE. Si no existe, co-

mo planteaba De Bernis, un sistema productivo europeo, no puede imperar tampoco una moneda europea digna de ese nombre. En una economía monetaria-financiera de producción como es el capitalismo, sistema productivo y moneda no pueden separarse, ya que son parte de una sola estructura. El euro es el nuevo nombre bajo el que se expresa la dominación de los países más fuertes, comenzando por Alemania la potencia líder del grupo. La solución de fondo de la UE no reside sólo en la falta de un fondo monetario europeo, como el que ahora proponen algunos gobiernos, ni en la carencia de una política fiscal comunitaria, sino exige un replanteamiento de fondo de todo el proyecto de integración y avanzar a profundidad en la unificación política, cuestión que está lejos de los intereses de las burguesías nacionales y de los grupos transnacionales que lideran la globalización en esa región.

REFLEXIONES FINALES: DIEZ AÑOS DESPUÉS DEL INICIO DE LA CRISIS
GLOBAL, ÉSTA SIGUE SIN RESOLVERSE Y LOS GOBIERNOS SIN ENCONTRAR
UNA SALIDA²

Como se dijo arriba, desde que concluyó la gran recesión de 2008-2009, los círculos del poder han mantenido un discurso triunfalista sosteniendo la idea de que la recuperación es un proceso consolidado en la mayoría de los países, y de que la crisis ya quedó atrás. Discurso interesado y falso en muchos sentidos.

Efectivamente, en 2010 se inició un proceso de recuperación cíclica que perdura hasta la fecha. En el caso de Estados Unidos, se trata del ciclo más largo en la historia reciente, más duradero inclusive que el registrado en los años sesenta al calor de la guerra de Vietnam, o que el experimentado durante la burbuja de la “nueva economía” de los noventa. Pero se trata asimismo de una de las fases expansivas más mediocres. Además coincidió con la crisis europea, la cual casi provoca la disolución de la integración europea, así como con la continuidad del aletargamiento y deflación de la economía japonesa, proceso que ya dura tres décadas.

Las políticas monetarias expansivas de los bancos centrales seguidas desde la irrupción de la crisis en 2007, inflaron los activos de esos bancos a niveles sin precedente, con lo que evitaron que la economía mundial repitiera una depresión del tipo de la de los treinta y que siguieran aumentando las tasas de desempleo abierto, pero no lograron reactivar sustancialmente la inversión ni el crecimiento económico. La mayoría de las economías de los países desarrollados se postraron en un cuadro de semiestancamiento eco-

² Apartado redactado en noviembre de 2017.

nómico, la financiarización se mantuvo incólume, se crearon nuevas burbujas financieras y las tendencias deflacionarias siguieron latentes. El foco de la crisis se trasladó a los países emergentes, seriamente afectados por el desplome de los precios de los productos primarios.

Como puede observarse en el cuadro 4, el PIB mundial registró una tendencia descendente desde el inicio de la “recuperación” en 2010, al pasar del 5.1% ese año al 3.1% en 2016. El crecimiento del PIB en los países desarrollados ha sido anémico y las economías emergentes han visto disminuido su crecimiento (incluyendo a China) o se encuentran en recesión, como es el caso de Brasil, Argentina, Venezuela, Sudáfrica y otros países. Durante ese periodo, el PIB de Estados Unidos se incrementó en torno del 2% anual, mientras que las economías de la zona euro y Japón registran tasas de crecimiento aún más bajas. Entre 2002 y 2016 el crecimiento promedio del PIB en Estados Unidos fue de 1.9%, lo que representa casi la mitad del 3.5% alcanzado durante 1947-2001 (Ross y Navarro, 2016:3).

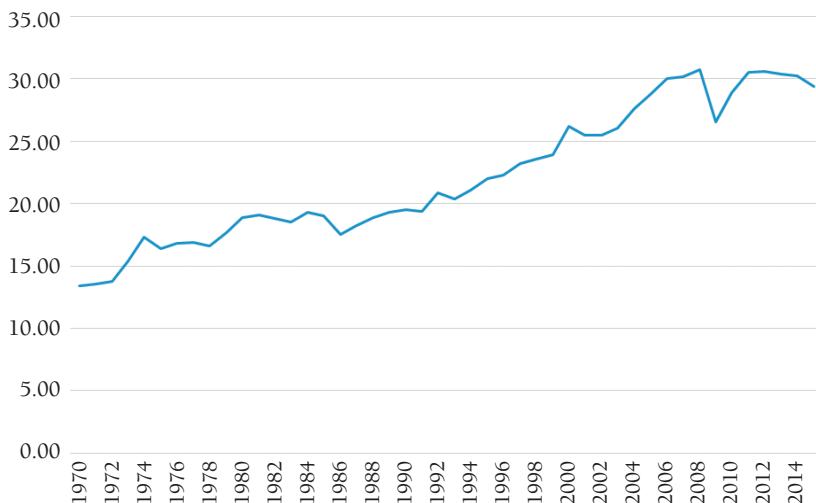
CUADRO 4
INDICADORES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL
TASAS DE CRECIMIENTO (%)

<i>Concepto</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB Mundo	5.20	3.00	-0.60	5.20	3.80	3.20	3.30	3.40	3.20	3.20
PIB EUA	2.20	0.40	-2.70	2.50	1.80	2.20	2.20	2.40	2.60	1.50
PIB Eurozona	2.60	0.50	-4.20	1.90	1.40	-0.40	-0.50	1.50	2.00	1.80
PIB Japón	2.10	-1.20	-5.40	2.40	-0.80	2.20	1.60	0.60	1.20	1.00
Volumen del comercio mundial	7.20	2.80	-10.70	12.70	6.90	2.70	3.50	3.40	2.70	2.40
Primarios (combustibles)	10.70	36.40	-36.80	27.90	31.90	1.00	-0.90	-7.50	-47.20	-15.70
Precios de bienes primarios (no combustibles)	14.10	4.50	-18.70	26.30	17.70	-10.00	-1.20	-40	-17.50	-1.80
Consumidor países avanzados	2.10	3.40	0.10	1.60	2.70	2.00	1.40	1.40	0.30	0.80

FUENTE: elaboración propia con datos de World Economic Outlook database, IMF, octubre, 2016.

El comercio internacional de mercancías se desplomó, con lo que el mercado externo dejó de ser una válvula de escape importante para las economías semiestancadas. China misma se vio forzada a modificar su modelo económico, con el objeto de descansar más en el consumo interno. Mientras que el comercio exterior de mercancías se incrementaba a tasas del doble del PIB mundial en el periodo anterior a la crisis global, desde 2010 el aumento del intercambio externo registra tasas semejantes e incluso inferiores al crecimiento de la producción. En 2016 se estima un crecimiento de apenas el 1.9% en el volumen del comercio mundial, casi la mitad del crecimiento del PIB (cuadro 4). Hay en marcha un claro proceso de desglobalización comercial (gráfica 2).

GRÁFICA 2
GRADO DE APERTURA COMERCIAL 1970-2015



FUENTE: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

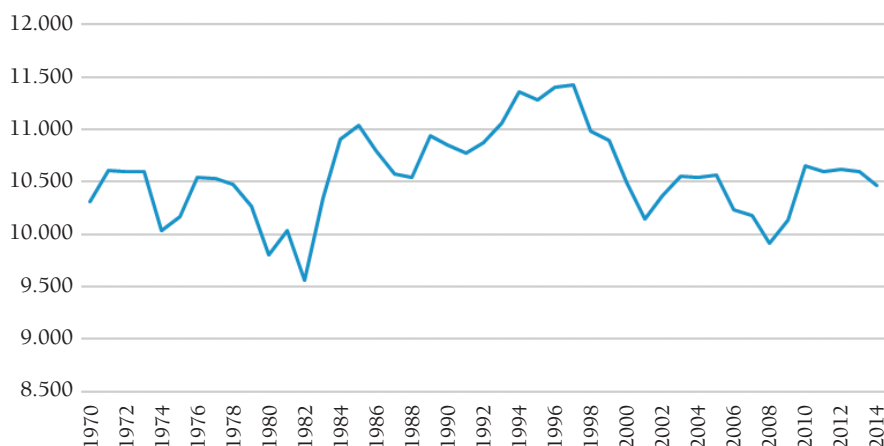
La anemia del crecimiento económico ha reavivado el interés por las teorías del estancamiento. Éstas estuvieron de moda en la posguerra, ante el temor de que las economías capitalistas no pudieran superar las secuelas de la Gran Depresión de los treinta (véase Hansen, 1945; Sweezy, 1981; Baran y Sweezy, 1982). En la actualidad diversos autores neokeynesianos como L. Summers (2014) y P. Krugman (2009) han definido la etapa actual del capitalismo estadounidense como una de “estancamiento secular”. R. Gordon (2016) publicó un importante libro sobre el tema.

No es éste el lugar para tratar a profundidad este importante tema, y las causas de fondo que se encuentran atrás de la evidente anemia productiva

del capitalismo contemporáneo. Baste señalar, por ahora, que en el caso de Estados Unidos están presentes tanto factores de demanda agregada como factores desde el lado de la oferta. Entre los factores de demanda se encuentran el estancamiento de la inversión, el escaso crecimiento de los salarios reales, la alta concentración del ingreso y el elevado endeudamiento. Y entre los factores ligados a la oferta se destacan el lento crecimiento de la productividad del trabajo, el envejecimiento de la población y el acceso cada vez más restringido a la educación superior.

El problema con los análisis de corte keynesiano y con el importante estudio de Gordon, es que dejan de lado el comportamiento de la tasa de ganancia y de la formación de la ganancia financiera entre los determinantes de la anemia productiva. Atrás de los bajos niveles de inversión, está presente la baja de la tasa general de ganancia, la cual a pesar de haberse recuperado durante el neoliberalismo —de manera destacada a través de la superexplotación de los trabajadores de la periferia— ha tendido a declinar después de la crisis de 2007 (gráfica 3). Por otro lado, debido a la financiarización, una porción importante del capital excedente se desvía de la esfera productiva a la esfera financiera en búsqueda de retornos más altos (Roberts, 2017), lo cual refuerza el estancamiento de la inversión y la debilidad en el aumento de la productividad.

GRÁFICA 3
TASA DE GANANCIA EN ESTADOS UNIDOS



FUENTE: elaboración propia con datos de Penn Word Table.

El estancamiento ha estado acompañado de un reforzamiento de las tendencias deflacionarias de la economía mundial, a pesar de los enormes y sin precedente programas de “flexibilización cuantitativa” emprendidos por

los bancos centrales de Estados Unidos, la Zona Euro, Reino Unido y Japón. Las tendencias a la deflación no han podido ser revertidas. Los precios de los productos primarios se han desplomado durante el último lustro, lo cual genera fuertes presiones en la balanza de pagos de los países de la periferia y fragiliza sus estructuras financieras.

Los precios internacionales de los combustibles han registrado descensos significativos desde 2013. Aún con el acuerdo de reducción de las cuotas de producción de la OPEP de noviembre de 2016, el cual ha permitido un repunte temporal del precio del petróleo, no se ha podido, hasta la fecha, eliminar la sobreoferta de hidrocarburos, por lo que el precio por barril del petróleo crudo se mantiene actualmente en torno a los 50 dólares. Tan sólo en 2016 los precios internacionales del petróleo registraron un descenso del 15.9%. Mientras tanto, los precios de los *commodities* no combustibles también han bajado, año con año, desde 2012 (cuadro 4).

La inflación que era el principal enemigo al comenzar la década de los ochenta, se ha convertido, paradójicamente, en uno de los objetivos más deseados de la política económica de los gobiernos y de los bancos centrales. Prácticamente, desde la irrupción de la crisis global, los bancos centrales se han planteado, sin conseguirlo, alcanzar una inflación del 2% anual. La razón de esta obsesión por incrementar la inflación y la obsesión paralela de la FED de “normalizar” la política monetaria no es difícil de comprender, ya que de mantenerse las tendencias actuales de los precios de los bienes y si subsiste el estancamiento productivo, el desendeudamiento anhelado de los agentes económicos no podrá concretarse. Además, con tasas de interés reales negativas, la política monetaria convencional se encuentra llanamente bloqueada.

De hecho, como se puede apreciar en el cuadro 5, la deuda total de la mayoría de los países como proporción del PIB, en vez de disminuir con la “recuperación”, ha aumentado a la par que comienza a incrementarse su servicio debido al ascenso reciente en las tasas de interés en Estados Unidos y Reino Unido. Según datos del Instituto Internacional de Finanzas (IIF), la deuda global alcanzó 217 billones de dólares (*trillions*) en 2016. Esta cantidad equivale al 327% del PIB mundial, muy por encima del 269% que existía al estallar la crisis en 2007. No hay desendeudamiento, a pesar de la aplicación de las políticas fiscales restrictivas, sino un endeudamiento creciente. Tan sólo en los nueve primeros meses de 2016, el incremento de la deuda fue de 11 billones de dólares (*El País*, 2017). El mayor aumento ha provenido de la deuda pública, pero también de la deuda originada por consumidores, corporaciones y bancos, las cuales no han dejado de incrementarse.

No resulta sorprendente el mayor grado de endeudamiento, si se toma en cuenta que durante la crisis la destrucción del capital ficticio acumulado

CUADRO 5
DEUDA TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (2016)

<i>Países</i>	<i>Privada</i>	<i>Pública</i>	<i>Total</i>
Francia	228.90	97.20	326.10
Alemania	149.50	68.20	217.70
Grecia	139.90	183.40	323.40
Italia	176.20	133.20	309.40
Japón*	243.10	248.00	491.10
Portugal	275.30	128.40	403.70
España	216.00	100.10	316.00
Reino Unido	225.00	89.00	314.00
Estados Unidos	198.50	108.20	306.70

* Corresponde al año 2015.

FUENTE: elaboración propia con datos de OCDE y World Economic Outlook database, IMF.

durante la burbuja inmobiliaria fue contenida por el Estado. Los bancos no quebraron, ni sus deudas fueron canceladas, sino que fueron salvados por los gobiernos. Las deudas privadas sencillamente se convirtieron en deudas públicas, lo que trasladó el costo de la crisis a los contribuyentes mediante las políticas de austeridad. Los activos tóxicos, junto con otros instrumentos financieros, fueron a parar a la “panza” de los bancos centrales mediante las compras de títulos establecidos en los programas de flexibilización cuantitativa. Los balances de los principales bancos centrales del mundo acumulan la friolera de 17.6 billones (*trillions*) de dólares en activos. De la cifra total, la FED cuenta con alrededor de 4.4 billones de dólares, el BCE con cerca de 3.5 billones, mientras que el Banco de Japón suma 4.1 billones y el Banco Popular de China cerca de cinco billones. Estos títulos siguen en sus balances, sin perspectivas de que puedan venderlos, ya que de hacerlo, derrumbarían los precios de los bonos y acabarían con cualquier tentativa de normalización monetaria. ¡Hace tiempo que lo normal en el capitalismo, es una persistente anormalidad!

La posibilidad de una nueva crisis financiera no puede soslayarse. La deuda, como se dijo antes, en lugar de disminuir con la “recuperación”, no ha dejado de aumentar. En este escenario, no es una sorpresa la persistencia de la deflación. Ésta no expresa otra cosa que la incapacidad de superar el estancamiento económico y de reducir el endeudamiento con las políticas seguidas desde la crisis. Como se observa en el cuadro 4, desde 2012 el

incremento de los precios al consumidor en los países avanzados no ha rebasado durante los últimos años el 2% y presenta una tendencia descendente. Ello a pesar de la enorme inyección de liquidez por parte de los gobiernos y los bancos centrales desde el inicio de la crisis. En 2016 se estima una inflación promedio del 0.8%, muy lejos del 2% planteado como objetivo por los bancos centrales.

BIBLIOGRAFÍA

- Baran, P.A. y P. M. Sweezy (1966), *El capital monopolista*, México, Siglo XXI Editores, decimoséptima edición.
- Brenner, R. (2006), *The Economics of Global Turbulence*, Londres y Nueva York, Verso.
- De Bernis G. (1988), *El capitalismo contemporáneo*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- De Bernis G. y M. Byé (1987), *Relations économiques internationales*, París, Dalloz.
- Eichengreen, B. (2010), “Europe Trojan Horse”, 15 de febrero, disponible en <www.project-syndicate.org>.
- El País* (2017), “Un destacado senador republicano advierte de que Trump puede desatar una ‘Tercera Guerra Mundial’”, Madrid, 9 de octubre, disponible en <https://elpais.com/internacional/2017/10/09/estados_unidos/1507565422_765176.html>.
- Ferguson N. (2010), “A Greek crisis is coming to America”, *Financial Times*, disponible en <www.ft.com>.
- FMI (2011), “Mild slowdown of the Global Expansion, and Increasing Risks”, *World Economic Outlook Update*, Washington, 17 de junio, disponible en <www.imf.org>.
- FMI (2010), *Perspectivas de la economía mundial al día*, Washington, 26 de enero, disponible en <www.imf.org>.
- Gordon, R. (2016), *The Rise and Fall of American Growth*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Guillén, A. (2015), *La crisis global en su laberinto*, Madrid-México, Biblioteca Nueva-UAMI.
- Guillén, A. (2011), “La crisis global tres años después de su irrupción, una lectura desde América Latina” en E. Correa, A. Girón, A. Guillén y A. Ivanova. *Tres crisis, economía, finanzas y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI-UABCS.
- Guillén, A. (2010b), “La crisis global un año después del desplome financiero, perspectivas de su salida”, en E. Correa, A. Guillén y G. Vidal (coords.),

- Capitalismo ¿recuperación o descomposición?*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI.
- Guillén, A. (2007), *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI.
- Hansen, Al. (1945), *Política fiscal y ciclo económico*, México, FCE.
- Johnson S. y J. Kwak (2011), *13 bankers*, USA, Vintage Books.
- Krugman, P. (2010), “La creación de un ‘euro caos’”, *El País*, Madrid, 16 de febrero, disponible en <www.elpais.com>.
- Guillén, A. (2009), *The Conscience of a Liberal*, Nueva York, Norton & Company.
- Le Monde (2010), “Berlin déclare la guerre aux spéculateurs”, París, disponible en <<http://www.lemonde.fr>>.
- Marx, K. (1975), *El Capital*, T. III, vol. 7, México, Siglo XXI Editores.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Público Internacional (2011), “Los bancos de EEUU se hacen de oro con la crisis del euro”, Madrid, 17 de julio, disponible en <http://www.publico.es/dinero/387469/los-bancos-de-eeuu-se-hacen-de-oro-con-la-crisis-del-euro>.
- Público Internacional (2010), “La especulación se ceba con la debilidad europea”, Madrid, 15 de enero, disponible en <<http://www.publico.es/dinero/310161/la-especulacion-se-ceba-con-los-mercados-espanoles>>.
- Roberts, M. (2017), “Investment, profit and growth”, *Michael Roberts Blog*, disponible en <<https://thenextrecession.wordpress.com/2017/06/13/investment-profit-and-growth/>>.
- Ross, W. y P. Navarro (2016), *Scoring the Trump Economic Plan, Trade, Regulatory & Energy Policy Impact*. Washington, 19 de septiembre, disponible en <https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf>.
- Serfati C. (2011), “Paquetes de rescate con fondos públicos, ¿políticas keynesianas o apoyo persistente al capital financiero?” en E. Correa, A. Girón, A. Guillén y A. Ivanova (coords.), *Tres crisis, Economía, finanzas y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI-UABCS.
- Serfati C. (2010), “La mundialización bajo la dominación de la finanza una trayectoria insostenible” en E. Correa, A. Guillén y G. Vidal. *Capitalismo, ¿Recuperación? ¿Descomposición?*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAMI.
- Summers, Lawrence H. (2014), “U.S. Economic Prospects, Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound”, *Business Economics*, vol. 49, no. 2, National Association for Business Economics, Washington, disponible en <<http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2014/06/NA-BE-speech-Lawrence-H.-Summers1.pdf>>.

- Smith, J. (2016), *Imperialism in the Twenty-First Century*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Soros G. (2008), *El Nuevo paradigma de los mercados financieros*, México, Taurus.
- Stiglitz, J. (2010), *Free Fall*, Nueva York-Londres, W.W. Norton & Company.
- Sweezy, P.M. (1981), *Teoría del desarrollo capitalista*, México, FCE, undécima reimpresión.

SEGUNDA SECCIÓN

GLOBALIZACIÓN Y NUEVA CONFIGURACIÓN
GEOECONÓMICA DEL MUNDO

LAS ETAPAS DE LA GLOBALIZACIÓN. HACIA UNA NUEVA GEOGRAFÍA PRODUCTIVA

ARMANDO KURI GAYTÁN*

INTRODUCCIÓN

En un trabajo previo se realizó una comparación entre el proceso de globalización de hace un siglo y el actual (Kuri, 2012), señalando tres fases en las que dicho proceso fue evolucionando a lo largo de ese periodo. La primera se situaba entre 1890 y 1914, como parte de la etapa imperialista; la segunda, luego del retroceso económico que significó el periodo de entre-guerras, se inició hacia 1950 y concluyó a mediados de la década de 1970 con la fuerte crisis que sacudió al sistema capitalista. Finalmente, la tercera y actual fase comienza con el cambio de paradigma económico en la década de 1980 que trajo consigo altos niveles de apertura comercial y financiera, así como una fuerte dosis de privatización y desregulación en la economía, todo lo cual aceleró el proceso globalizador.

Si bien en el presente capítulo se trata de mantener esa perspectiva comparada para ilustrar algunos aspectos, el análisis se centra más en lo específico de la actual etapa de la globalización y los cambios que ha provocado en los ámbitos territorial y regional. El objetivo principal es indagar cómo, a partir de los típicos vectores que impulsan el proceso globalizador —comercio mundial, inversión extranjera directa (IED) y capital financiero—, se producen importantes modificaciones en el terreno de la geografía productiva, tanto en los niveles global y nacional, como regional y local.

Esta nueva *geografía productiva* se ha convertido a su vez —y esta es la hipótesis que se maneja en el trabajo—, en un referente central para el análisis del proceso globalizador, en la medida que para el periodo que nos ocupa

* Profesor e investigador en el área de Historia Económica de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece a Sebastián Zeferino Nieva por la búsqueda de la información y a Alma Rosa Muñoz por la elaboración de los gráficos.

ha pasado a ser un factor central en la evolución de los determinantes de la globalización, tanto de los vectores antes señalados, como de la innovación tecnológica, que es también un elemento clave.

Para tal fin, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se hace una breve caracterización de la actual oleada globalizadora, señalando los vectores que la impulsan y resaltando sus rasgos distintivos respecto a etapas previas. El segundo apartado se dedica, de manera sucinta, a describir el nuevo papel del Estado y las instituciones frente al actual proceso globalizador; mientras que el tercero plantea los cambios que se van a producir en la geografía productiva mundial, destacando el papel de China como la gran potencia emergente del siglo XXI. En el cuarto apartado se presentan algunas de las principales causas de la persistente desigualdad y las formas en que el proceso de convergencia se ha presentado, así como las opciones para que éste pudiera continuar. Finalmente, y a manera de conclusión, se intenta relacionar lo expuesto en el capítulo con la crisis financiera de 2007-2008 y sus consecuencias actuales, para terminar planteando cuáles podrían ser las perspectivas de la presente etapa de la globalización.

LOS VECTORES QUE DETERMINAN LA GLOBALIZACIÓN: COMERCIO, IED Y FINANZAS

La actual etapa de la globalización, iniciada durante el decenio de 1980, se distingue de sus predecesoras por: 1) el creciente impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's); 2) la consolidación de las empresas globales; 3) una mayor internacionalización, volatilidad y autonomía de los mercados financieros; 4) el incremento del comercio *intraindustrial*; 5) la desregulación en los países de la OCDE; 6) la apertura comercial y financiera en países ajenos a la OCDE, y 7) el nuevo tipo de organización flexible de la producción permitido por las TIC's.

Se afirma que además de los profundos cambios en el patrón productivo inducidos por las nuevas tecnologías, 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 inversión redituable y el crecimiento” (Oman, 1997:16). Si bien esto es en parte cierto, habría que matizarlo a la luz de las grandes desigualdades vigentes a escala mundial, ya que si bien la globalización ha permitido la convergencia

de los países y regiones de la OCDE, las “nuevas y vastas áreas” del mundo menos desarrollado, sólo de manera marginal han podido convertir los procesos de apertura económica —que les fueron impuestos— en eslabones hacia un crecimiento sostenido.

Por otro lado, cabe señalar que la fuerte internacionalización financiera,¹ así como la gran fluctuación monetaria que provocó en las décadas de 1980 y 1990, influyeron en cierta medida en la localización física de la producción, ya que la volatilidad de ese periodo —en particular intensa en los países no miembros de la OCDE— llevó a las empresas a localizarse en las regiones más desarrolladas y estables² (véase cuadro 1). Otra peculiaridad de la actual globalización es la mayor densidad e interdependencia de sus redes, en particular las de las empresas globales.

También se ha señalado, por paradójico que parezca, que el proceso de integración económica mundial entraña una mayor actividad del Estado, debido —según Summers (1999)— a que los gobiernos han realizado diversas tareas en el sentido de ubicar a sus países en algún bloque regional que les permita participar, con mayor fuerza, en las corrientes de comercio internacional. Lo anterior se debe a lo extendido de la idea de que es necesario sumarse a la globalización, sino se quiere quedar fuera de toda posibilidad de desarrollo económico.

Pero, ¿en que difiere *realmente* la globalización contemporánea de las anteriores? En términos comerciales la importancia es mayor debido a tres razones fundamentales:³ 1) el comercio internacional actual supone una proporción mayor de bienes comerciables que el de etapas anteriores;⁴ 2) el intercambio de servicios crece de forma más acelerada, y 3) el comercio de las empresas transnacionales (comercio *intraindustrial*) se ha incrementado de manera notable.

En términos puramente cuantitativos la diferencia es también grande, ya que durante las últimas dos décadas la tasa de crecimiento del comercio (véase cuadro 2) ha sido del doble respecto al PIB mundial —debido en gran

¹ Son muchas las referencias que aluden a la magnitud de los activos financieros derivada de dicho proceso, desde el billón de dólares diarios que en 1995 representaba unas 100 veces el valor total del comercio mundial de manufacturas y servicios (o que superaba las reservas de divisas mundiales), hasta los 50 trillones de dólares en que se estima el costo de la crisis financiera de 2008-2009, Camagni (2005) y Wray (2011).

² Cf. Oman (1997).

³ Cf. Bordo *et al.* (1999).

⁴ 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 hoy mucho mayor si se mide como porcentaje de la producción de bienes comerciables, puesto que las exportaciones se duplicaron entre fines del siglo XIX y fines del XX, al pasar de cerca del 20% a más del 40%, Cf. Bordo *et al.* (1999) y Kuri (2012).

CUADRO 1
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: 1992-2015
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	1992-1997		1998		1999		2000		2003		2010		2015*	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mundo	310.8	100.0	690.9	100.0	1 086.6	100.0	1 388.0	100.0	559.6	100.0	1 323.3	100.0	1 762.0	100.0
Países desarrollados	10.8	58.2	472.5	68.4	828.4	76.2	1 108.0	79.8	366.6	65.5	935.2	70.67	962.0	54.6
Unión Europea	95.5	30.9	249.9	36.2	479.4	44.1	671.4	48.4	295.1	52.7	475.8	35.96	504.0	28.6
Estados Unidos	60.3	19.4	174.4	25.2	283.4	26.1	314.0	22.6	29.8	5.3	328.9	24.85	380.0	21.6
Países en desarrollo	118.6	38.2	194.1	28.1	231.9	21.3	252.5	18.2	172.0	30.7	327.6	24.76	765.0	43.4
América Latina	38.2	12.3	82.5	11.9	107.4	9.9	97.5	7.0	49.7	8.9	76.3	5.77	168.0	9.5
México	9.6	3.1	12.3	1.8	13.2	1.2	16.6	1.2	10.9	1.9	14.3	1.08	30.0	1.7
Argentina	5.4	1.7	7.3	1.1	24.0	2.2	10.4	0.7	0.5	0.1	0.7	0.05	N.D.	
Brasil	6.6	2.1	28.9	4.2	28.6	2.6	32.8	2.4	10.1	1.8	11.5	0.87	65.0	3.7
Asia del Este y del Sur	69.6	22.4	92.1	13.3	109.1	10.0	142.7	10.3	96.9	17.3	231.6	17.50	448.0	25.4
China	32.8	10.6	45.5	6.6	40.3	3.7	40.7	2.9	53.5	9.6	68.0	5.14	136.0	7.7
Corea del Sur	1.3	0.4	5.0	0.7	9.4	0.9	8.6	0.6	3.8	0.7	19.2	1.45	N.D.	
India	1.7	0.5	2.6	0.4	2.2	0.2	2.3	0.2	4.3	0.8	14.6	1.10	44.0	2.5

* UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2016*.

FUENTE: UNCTAD (2004), *World Investment Report*, Ginebra.

medida a la fragmentación de la producción—, mientras que la inversión extranjera directa (IED), a su vez, ha duplicado a la expansión comercial, dirigiéndose mayoritariamente al sector servicios de las grandes áreas metropolitanas.

CUADRO 2
EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS/PRODUCTO MUNDIAL

Años	<i>Exportaciones mundiales</i>	<i>PIB</i>	<i>Exportaciones/PIB</i>
	<i>Millones de dólares</i>	<i>Billones</i>	<i>%</i>
1999	5 751 951	32 511 736.74	17.69
2000	6 501 779	33 567 786.25	19.37
2001	6 235 581	33 355 139.09	18.69
2002	6 538 251	34 635 980.92	18.88
2003	7 640 131	38 893 815.81	19.64
2004	9 284 933	43 805 705.46	21.20
2005	10 579 757	47 429 736.48	22.31
2006	12 210 982	51 364 206.33	23.77
2007	14 116 364	57 859 875.88	24.40
2008	16 267 302	63 462 195.69	25.63
2009	12 638 018	60 168 337.84	21.00
2010	15 402 601	65 954 757.10	23.35
2011	18 457 617	73 280 521.72	25.19
2012	18 611 603	74 890 212.63	24.85
2013	19 070 332	76 989 631.79	24.77
2014	19 118 860	79 045 207.95	24.19
2015	16 581 686	74 760 284.14	22.18
2016	16 071 917	75 847 769.42	21.19

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016, ONU, OMC, Estadísticas del comercio internacional, 2015, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.MKTP.CD>>.

Ésta es otra de las diferencias entre las globalizaciones previas y la de hoy, ya que mientras en 1914 en Estados Unidos la minería y el petróleo absorbían el 40% de la IED, y la manufactura y los servicios 20% cada uno, en la actualidad esta última actividad representa la mitad de la IED y la manufactura el 35%. El crecimiento de la IED en Estados Unidos es relativamente

reciente, ya que hasta 1960 no rebasaba el 6% del PNB, llegando al 20% en 1996, con un comportamiento semejante de la IED recibida por este país.⁵

Esto nos muestra el importante papel que la IED jugó como impulsora de la globalización a partir de la crisis de la década de 1970, no sólo a través de la transferencia tecnológica y de fragmentar la producción en el mundo, sino contribuyendo notablemente al fuerte incremento de los flujos comerciales, mediante los intercambios intraempresariales (el llamado comercio *intraindustrial*), que representan más de un tercio de las exportaciones de Estados Unidos y casi la mitad de sus importaciones.

Respecto al tercer vector de la globalización, es decir, al capital financiero, veamos cuál fue su papel en etapas previas. Durante la primera etapa globalizadora (1890-1914), los flujos de capital dieron soporte a la división internacional 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. Ésta es una de las principales diferencias con el flujo de capitales posterior a la Segunda Guerra Mundial (1948-1973), el cual estuvo mucho más ligado a la actividad industrial y comercial.

En efecto, en la segunda etapa globalizadora, el 90% de las transacciones financieras correspondió a inversiones productivas y a operaciones comerciales, algo diametralmente opuesto a lo ocurrido a partir de entonces en la tercera y actual etapa, en que el 88% de los movimientos financieros a escala mundial nada han tenido que ver con la producción o el comercio, sino que han sido de carácter puramente especulativo.⁶ La otra diferencia central es que si antes predominaban los movimientos de capital a largo plazo, ahora son los de corto plazo los mayoritarios. Si a esto se añade el monto de estos capitales en circulación que es —como ya se apuntaba más arriba— cada vez mayor, puede comprenderse por qué algunos autores como Chesnais han afirmado ya desde hace tiempo que en sentido estricto sólo en el sector financiero se presenta una verdadera globalización.⁷

Pero lo que va a caracterizar a la globalización contemporánea no sólo son las magnitudes de sus componentes, sino el que es un proceso que integra de forma simultánea a una serie de mercados —desde el de bienes y servicios, hasta el de factores, con la tecnología y la información como elementos clave— y hace que se retroalimenten y funcionen a gran velocidad,

⁵ Cf. Bordo *et al.* (1999).

⁶ Cf. Navarro (2000).

⁷ Cf. Chesnais (1996).

en una misma dirección y con una determinada lógica de largo plazo⁸. En este sentido, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) —alterando toda la dinámica económica y social del capitalismo— quizá permita coincidir más con quienes señalan diferencias fundamentales entre las anteriores etapas y la actual, que con quienes no encuentran nada realmente nuevo.⁹

INSTITUCIONES FRENTE AL PROCESO GLOBALIZADOR

En la medida que el proceso globalizador ha implicado más una nueva división internacional del trabajo que una globalización del poder estatal, ello ha traído como consecuencia nuevas reglas del juego entre los diversos actores sociales, lo que ha provocado importantes consecuencias entre las que destacan, por un lado, la carencia de estructuras de gobierno mundiales capaces de gestionar una cada vez más compleja realidad y, por otro, una pérdida de relevancia en el margen de acción de los Estados nacionales, como consecuencia de la contradicción entre un acelerado proceso de mundialización económica y unas políticas públicas que conservan un fuerte componente nacional.

Ejemplo de lo primero sería la crisis financiera que estalló durante el último trimestre de 2007 en Estados Unidos, extendiéndose con celeridad a casi todo el mundo, sin que los organismos internacionales encargados de gestionar las finanzas mundiales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), pudieran reaccionar con algún programa a nivel global para enfrentar la crisis. Por el contrario, fueron los Estados nacionales de manera individual quienes enfrentaron en sus respectivos países las consecuencias de la crisis como pudieron, sobre todo inyectando recursos a empresas y bancos en problemas, y/o incrementando la inversión en infraestructura y en gasto social para atacar la recesión y el desempleo, medidas que sin duda fueron en contra de las bases mismas de la no intervención estatal en las que se sustentó el modelo neoliberal desde el decenio de 1980.

Pero lo que interesa destacar aquí es la falta de correspondencia entre las necesidades del sistema mundializado y las herramientas de gestión que esta

⁸ Cf. Camagni (2005).

⁹ “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” (Gray, 2000:89-90).

crisis ha hecho más que evidente.¹⁰ En efecto, la rigidez de los organismos financieros internacionales impidió su pronta reacción, lo que permitió tomar la iniciativa a los Estados nacionales; pero no olvidemos que éstos han dejado de gestionar muchos aspectos económicos y sociales en las últimas décadas ante la fuerza de la ola globalizadora.

Es precisamente a este último punto al que se refiere la paradoja de Rodrik (1998), que no es otra cosa que una situación en que las capacidades relativamente disminuidas del Estado se van a presentar justo en el momento en que más se requeriría de ellas para hacer frente a las tensiones que provoca la globalización.¹¹ En el caso particular de la política monetaria, por ejemplo, bajo el patrón oro, los gobiernos podían usarla *in extenso* para defender la estabilidad de sus monedas, mientras que actualmente ya no gozan de esa libertad, debido a que perdieron la autonomía de antes al verse afectados por el funcionamiento del mercado mundial de capitales.¹²

Respecto a este punto, Sassen (1999) va a plantear que una de las funciones del Estado frente a la economía global es la de negociar el espacio de acción entre las leyes nacionales y los actores foráneos (empresas y organizaciones supranacionales), y que desregulación, privatización o liberalización comercial y financiera son términos que describen ese proceso de negociación, aunque el problema es que sólo reflejan la parte en que el Estado deja de regular la economía, sin registrar la forma en que va a participar en el nuevo marco que permite a la globalización avanzar.

¹⁰ “La muy citada asimetría entre una globalización económica cada vez con menos límites frente a la lentitud de los avances en la supranacionalización de las dimensiones sociales y políticas que deberían modularla, tiene en la dimensión institucional retos especiales. Una forma de expresar las deficiencias al respecto es señalar cómo repetidamente se constata que tenemos instituciones internacionales, pero todavía no *instituciones globales* adecuadas a las nuevas realidades” (Tugores, 2010:189).

¹¹ Un ejemplo de ello podría ser el llamado *trilema* del tipo de cambio, en el que la libre movilidad de los capitales a nivel mundial dificulta la aplicación de una estrategia económica nacional. En este caso particular, el mencionado *trilema* se presenta entre la globalización del capital, el tipo de cambio fijo y una política monetaria con fines internos, ya que no se pueden tener las tres cosas a la vez, debiéndose renunciar al menos a una de ellas (Obstfeld, 2000). Una forma alternativa de presentar el *trilema* es mediante la búsqueda de alguno de los tres objetivos siguientes: mayor integración económica, regulación pública y soberanía nacional. Se afirma que su resolución dependerá de lo que se decida privilegiar. Así, por ejemplo, Friedman y los economistas conservadores ponderarán los beneficios de la integración y la necesidad de la soberanía; los proteccionistas modernos enfatizarán la soberanía y la necesidad de la intervención pública; mientras que los llamados “utópicos internacionalistas”, resolverán dicho *trilema* privilegiando la acción pública y la integración (Summers, 1999). Es en este último grupo en el que se podría inscribir el proceso de integración europeo, ya que se ha sacrificado parcialmente la soberanía nacional.

¹² Eichengreen citado en Summers (1999).

Ese nuevo marco es el resultado de todos los cambios legales que van a sancionar los procesos de desnacionalización, privatización y liberalización, mediante los cuales el Estado cede parte de sus derechos y de su autoridad para gestionar diversos aspectos de la vida económica y social. De ahí que la consolidación de los espacios globales no se pueda entender cabalmente sin la participación del Estado en dicho proceso, ya que no sólo habrá cambios en los lugares (territorios) en que se desarrollan las actividades productivas, comerciales o financieras, sino que junto con ello se modificará también el ordenamiento jurídico que las sostiene.

Lo anterior es algo que también va a distinguir a la globalización contemporánea de sus predecesoras, ya que por muy fuertes que hayan sido las corrientes financieras y comerciales de principios del siglo XX o de la segunda posguerra, no dejaron de ser flujos relativamente aislados que no involucraron cambios jurídicos mayores como los que en esta última etapa se están produciendo. Es en esta perspectiva que se podría concluir que

[...] la globalización no sólo tiene que ver con flujos comerciales y de inversión cruzando fronteras, sino también con el traspaso de funciones desde el gobierno nacional a instituciones privadas transnacionales, así como con el desarrollo al interior de los Estados nacionales de los mecanismos necesarios para asegurar los derechos del capital global (Sassen, 1999:159).

En suma, entre los cambios que el proceso de internacionalización ha traído consigo, el del Estado ha sido de los más importantes en la medida en que su antiguo papel central durante el auge del keynesianismo ha debido adaptarse a una nueva realidad en la que todavía juega un rol importante —dado que sigue controlando muchas de las variables socioeconómicas—, pero lejos ya de la centralidad anterior. Esto trajo como consecuencia una menor capacidad para incidir en la estrategia de desarrollo económico interno, puesto que ésta se encuentra en mayor medida determinada por la dinámica del mercado mundial.

Ello es así desde la década de 1970, en que el crecimiento económico de la posguerra llegó a su fin, ante la incapacidad de las políticas keynesianas para detener la inflación, mantener los niveles de productividad y ganancia, así como de seguir generando crecimiento y empleo. Todo esto provocó que a la articulación nacional de las relaciones económicas —predominante durante el *fordismo*— se haya integrado en las últimas décadas del siglo XX otro tipo de articulación en el nivel supranacional, aunque ello ha estado lejos de generar fenómenos de globalización política e institucional equiparables a los del ámbito económico.

El resultado de ese *ensamblaje* entre lo nacional y lo supranacional —y que quizá sea de lo más relevante por todas sus implicaciones para el nuevo

orden global— ha sido la reconfiguración del Estado que paulatinamente ha ido cediendo autoridad y derechos frente al capital global a través, primero, de la apertura comercial y financiera, para luego pasar a otros terrenos como una nueva normativa para la inversión extranjera directa (IED) o una reglamentación más permisiva para todo tipo de servicios.¹³

CHINA EN LA NUEVA GEOGRAFÍA PRODUCTIVA MUNDIAL

La consolidación del espacio global de flujos

A principios de la década de 1970, los procesos de crecimiento, innovación tecnológica y de formación en el mercado laboral fueron decisivos en la reestructuración industrial que llevó a muchos sectores a adoptar la producción flexible tanto en la manufactura como en los servicios. Es también el momento en que el patrón de localización dominante hasta entonces en el mundo desarrollado sufrió importantes fisuras, de las cuales surgieron los llamados *nuevos espacios industriales*¹⁴ (Scott, 1998).

Sobre los cambios territoriales asociados a la especialización flexible, el ya clásico trabajo de Piore y Sabel (1984) sugiere una suerte de retorno a ciertas tradiciones preindustriales en que las instituciones políticas regionales serían las encargadas, tanto de proveer la infraestructura necesaria para atraer a la inversión externa, como de gestionar eficazmente las capacidades locales de competencia y cooperación. Para lograrlo,

[...] esta nueva ruptura industrial daba toda la importancia, por una parte, a la profesionalidad de la mano de obra, y por otra, a la innovación descentralizada y a la coordinación [...] entre las empresas; dos características ya señaladas en la atmósfera social del distrito industrial (Benko y Lipietz, 1994:31).

Sin embargo, estas tesis que tanta influencia tuvieron en la segunda mitad de los años ochenta, también recibieron fuertes críticas como, por ejemplo, la de ser la *nueva ortodoxia* fabricante de mitos, por su visión apologética y su perspectiva simplista del cambio histórico. En efecto, pese a reconocer

¹³ “Las políticas que surgen en las décadas de 1980 y 1990 para dar cabida a los proyectos globales de algunas empresas y mercados desarticulan parcialmente esta noción de lo nacional y apuntan a determinadas zonas geográficas, determinados sectores económicos y determinados segmentos de la fuerza laboral” (Sassen, 2010:292).

¹⁴ Los rasgos innovadores de algunos de estos *nuevos espacios industriales* se abordan con mayor amplitud en Kuri (2006).

que la especialización flexible está lejos de ser algo trivial y que, por el contrario, implica cambios importantes, Amin y Robins (1994) cuestionan que signifique una ruptura y el inicio de una nueva era de acumulación.

Estos autores plantean que los procesos de reestructuración —además de contradictorios— han tenido efectos centrífugos, por lo que sus repercusiones en términos espaciales no sólo tienden hacia las aglomeraciones localizadas, sino también hacia el *espacio global de flujos* de la red transnacional, procesos que no ven claramente cómo se articularían. Además de la rica polémica que despertó, de esto se desprende que la investigación en torno al entrecruzamiento de la dinámica local con la global ya estaba entre las prioridades de algunos de los geógrafos económicos más importantes desde hace tiempo.

Va a ser precisamente Ash Amin, junto con Nigel Thrift (1994) quienes definen, desde una perspectiva geográfica, al proceso de globalización a partir de los siguientes elementos:

- 1) Una *estructura financiera* crecientemente centralizada que se ha convertido en una gran fuerza independiente de la esfera productiva y que la domina.
- 2) Una *estructura del conocimiento* cada vez más importante que se ha transformado en factor clave de la producción y cuyas relaciones con la educación y los medios de comunicación son muy estrechas.
- 3) La *transnacionalización de la tecnología* que ha sido central en la dinámica de los sectores industriales basados en el conocimiento como las telecomunicaciones, la biotecnología, la informática y la industria aeroespacial entre muchas otras.
- 4) La cada vez más *acelerada tendencia de los oligopolios a globalizar* sus actividades como un modo de enfrentar el avance tecnológico, la movilidad del capital y la revolución en las comunicaciones y transportes.
- 5) El auge de una *diplomacia económica transnacional* y la *globalización del poder del Estado* como formas paralelas de desarrollo a la internacionalización productiva y financiera.
- 6) El auge relativo de los flujos migratorios internacionales que implican una gran diversidad cultural, así como un fuerte proceso de *desterritorialización* y de cambio de identidades, todo lo cual es facilitado por mejores comunicaciones a nivel mundial.
- 7) Finalmente, y como resultado de los rasgos destacados, se tiene el surgimiento de una *nueva geografía global* en donde las fronteras parecieran haberse desdibujado, a la vez que los flujos de todo tipo han crecido aceleradamente.

Pese a que el despliegue de estos elementos ha llevado a muchos autores a plantear un inminente *fin de la geografía* y con ello la existencia de *un solo mundo*, así como la caducidad del Estado-nación, la realidad es que eso no ha ocurrido —ni al parecer ocurrirá—, ya que tanto los pueblos y las comunidades, así como los distritos, las ciudades y las regiones siguen teniendo sus propias historias de desarrollo económico y social, lo mismo que sus rasgos culturales específicos y su organización política distintiva.

Los procesos de desarrollo local y regional, lejos de ser inhibidos por la globalización, han cobrado una mayor fuerza durante las últimas décadas, dado que “los mercados globales en los que el capital y la producción se mueven libremente a través de las fronteras funcionan precisamente debido a las diferencias entre localidades, naciones y regiones” (Gray, 2000:78). Por tanto, esta multitud de relaciones que vinculan y hacen interactuar a realidades de diverso tipo, es uno de los aspectos de la globalización que más destacan en el ámbito del análisis geográfico-territorial, y que subyace en la dialéctica de la compleja relación entre lo global y lo local.

En efecto, el cruce entre el intenso proceso globalizador de los últimos años, por un lado, y la persistencia de tal diversidad de realidades, por el otro, ha dado como resultado un *nuevo mosaico global de economías regionales* (Scott, 1998:47), que tiene como unidad básica a las grandes áreas metropolitanas, pero que también ha generado una serie de sistemas productivos locales en diversas partes del mundo, cuyo denominador común es el conocimiento tácito que poseen.

Estas regiones se convirtieron en dinámicas en el curso de la segunda mitad del siglo pasado, al entrar en contacto con la red global y su conocimiento codificado, mientras que las grandes ciudades ya fueron centrales en el desarrollo capitalista de los siglos XIX y XX. Su actual importancia se demuestra con el hecho de que no sólo siguen creciendo de manera muy importante¹⁵ (véase cuadro 3), sino que lo hacen inmersas en una gran división *espacial* del trabajo como elemento clave de las cadenas comerciales interregionales que cruzan el mundo. Su papel en el nuevo mosaico global de regiones es el de núcleo central de una serie de espacios geográficos densamente desarrollados.

Un mapa esquemático que represente la geografía contemporánea de la nueva economía mundial, podría plantearse como una compleja estructura de *nodos* con sus interconexiones que enlazarían a las principales regiones de los países de la llamada *Triada* (Estados Unidos, Europa y Japón), que se-

¹⁵ En 1950 había 83 ciudades en el mundo con más de un millón de habitantes (dos terceras partes de ellas localizadas en los países desarrollados), y para 1990 ya había 272 ciudades de ese tipo, sólo que entonces las dos terceras partes del total se encontraban en los países en desarrollo (Scott, 2001:814).

CUADRO 3
LAS 15 CIUDADES MÁS POBLADAS DEL MUNDO: 1950-2015
POBLACIÓN (MILLONES)

<i>Ciudad</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2015*</i>
Tokio, Japón	6.9	16.5	25.0	27.9	37.8
Bombay, India	2.9	5.8	12.2	18.1	21.7
Sao Paulo, Brasil	2.4	8.1	14.8	17.8	20.3
Shanghai, China	5.3	11.2	13.5	17.2	30.4
Nueva York, USA	12.3	16.2	16.1	16.6	20.6
Ciudad de México, México	3.1	9.1	15.1	16.4	20.0
Beijing, China	3.9	8.1	10.9	14.2	21.0
Jakarta, Indonesia	n.a.	3.9	9.3	14.1	30.5
Lagos, Nigeria	n.a.	n.a.	7.7	13.5	15.6
Los Ángeles, USA	4.0	8.4	11.5	13.1	15.0
Calcuta, India	4.4	6.9	10.7	12.7	14.6
Tianjin, China	2.4	5.2	9.3	12.4	15.5
Seúl, Corea del Sur	n.a.	5.3	10.6	12.3	23.4
Delhi, India	n.a.	3.5	8.2	11.7	24.9
Buenos Aires, Argentina	5.0	8.4	10.6	11.5	14.1

* ONU (2015), "World Urbanization Prospects".

FUENTE: Naciones Unidas 1995; tomado de Scott (2001). n.a.= dato no disponible.

rían el corazón del sistema, con las regiones periféricas y subsidiarias de Asia, África y América Latina, en donde estarían los países emergentes o de ingreso medio.¹⁶

El ascenso del dragón

Sin embargo, entre los cambios que la actual fase globalizadora ha traído consigo, se encuentra el vertiginoso ascenso de China, país al que sin duda ya le correspondería un lugar distinto en esa estructura de nodos a la que se refiere Scott. El avance chino no sólo ha sido vertiginoso, sino muy reciente

¹⁶ No obstante, habría que matizar, ya que las generalizaciones de todo esquema con frecuencia impiden apreciar claramente la realidad y en este caso sería la diferenciación interna en cada uno de los espacios económicos, ya que así como en las áreas metropolitanas de gran desarrollo

y se puede ejemplificar con su participación en el comercio mundial.¹⁷ Si en 1997-1998 dicha participación en el total de las importaciones mundiales era apenas de 2.5%, para 2002-2003 ya era del 5% y para 2004-2005 del 6%, llegando al 8% en 2009, es decir, que en doce años más se triplicó su cuota inicial.

Si lo vemos por el lado de las exportaciones, el desempeño es aún mejor, ya que la proporción que presenta en 1995-1996, de 2.8% en el total mundial, casi se duplica para 2002 (5.0%), elevándose hasta 8.0% en 2006 y llegando a 9.7% en 2009¹⁸. Frente a tal dinamismo, para nada sorprende que eso se vea reflejado en los datos de la producción y del valor agregado industrial mundial.¹⁹ En efecto, si consideramos el periodo 1980-2000, en este último rubro la participación de China más que se duplica al pasar de 2.7 a 6.8%, mientras que la del Sudeste asiático en conjunto más que se triplica al pasar de 4.1 al 13.9% (véase gráfica 1).

En cuanto a la generación del producto mundial durante el periodo 1973-2001, los datos muestran claramente que el dinamismo también estuvo en el continente asiático, ya que su participación casi se duplicó al pasar (excluyendo a Japón) de 16.4 a 30.9% y llegando al 33.2% en 2015, lo que confirma la tendencia; mientras que China por sí sola prácticamente triplicó su aporte al pasar de 4.6 a 12.3% y alcanzando el 17.5% en 2015 (véase gráfica 2). Si a esto sumamos el crecimiento de su producto *per cápita*, cuya tasa para el periodo señalado fue de 5.3% —muy por encima del pro-

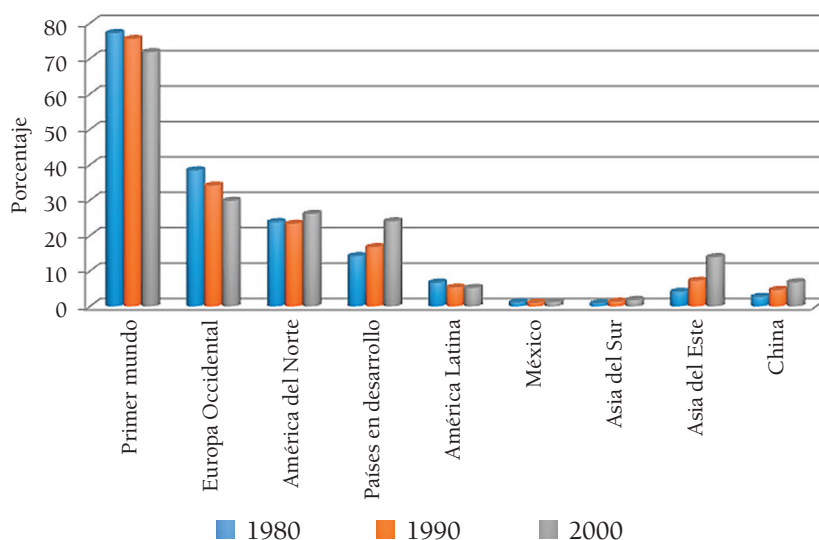
hay enclaves de baja calificación en la fuerza de trabajo y menores salarios, también en las regiones atrasadas se encuentran recursos humanos profesionales, con altos niveles de ingreso. De aquí que “con la gran difusión de la organización productiva flexible, algunas ciudades del centro y de la periferia convergen notablemente desde el punto de vista de la estructura económica y del mercado de trabajo local. Por el contrario, ciudades que comparten la misma situación geográfica en el centro pueden diferir radicalmente una de otra si su origen se basa en diferentes tipos de industrialización” (Scott, 1994:117).

¹⁷ “...En 2006 la dependencia china respecto al comercio exterior ascendía al 65%, lo que significa que la suma de exportaciones e importaciones ya representaba dos tercios del PNB, mientras que, por otro lado, esa misma tasa tan sólo era de alrededor del 20% en los casos de Estados Unidos y Japón...” (Wang y Mei, 2009:600).

¹⁸ UNCTAD (2010). Asimismo, resulta notable como en 2004 —sólo tres años después de haber entrado a la Organización Mundial de Comercio (OMC)— China sustituyó a Japón como principal exportador de Asia. En 2007 superó a EE UU y a Alemania en 2009 para convertirse así en el primer exportador del mundo.

¹⁹ “...La proporción de China en el valor agregado manufacturero (VAM) mundial aumentó 6.5 veces durante el periodo 1990-2014. La industria manufacturera de China se ha convertido en el sector más grande del país y, en 2012, representó más del 30% del PBI y más del 18% del VAM mundial, tan sólo superada por Estados Unidos. A pesar de que China (y la India) mejoraron la proporción de su grupo compuesto por cinco países, los otros tres decayeron, especialmente Brasil” (ONUDI, 2015:36-37) Esto último en alusión a la pérdida de protagonismo internacional del grupo de los BRICS, formado por los tres mencionados más Rusia y Sudáfrica.

GRÁFICA 1
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL
EN EL MUNDO: 1980-2000



FUENTE: Unido (2004), *Industrial Development*, Viena.

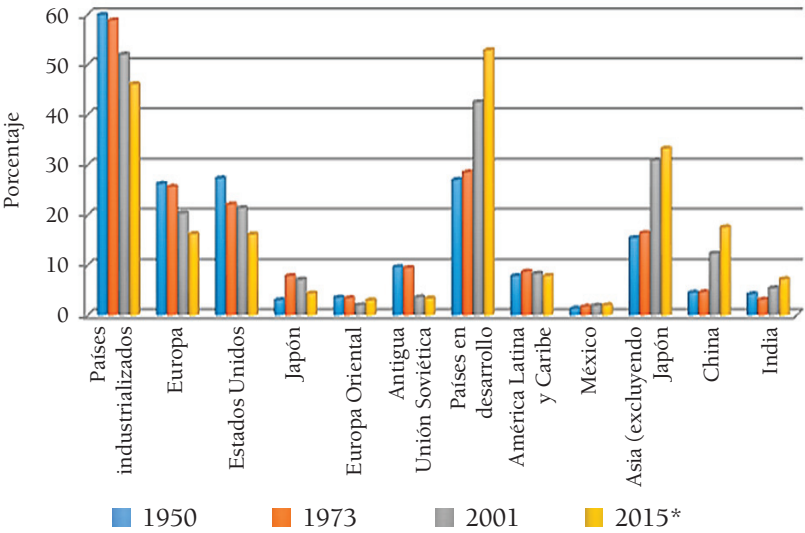
medio mundial de 1.4%— y sólo seguida por la de 3% de la India y 2.9% de Asia en su conjunto, tendencia que se va a confirmar para el periodo 2001-2010, durante el cual China elevó su PIB por habitante a una tasa promedio anual de 15.5%, seguida también de la India con 10.5% y de Asia con 8.7%, mientras que Estados Unidos, Japón y la Unión Europea sólo crecieron poco menos del 3% (véase gráfica 3). Con todo ello resulta difícil no estar de acuerdo con las previsiones que señalan al Sudeste asiático, con China a la cabeza, como el motor económico del mundo en el siglo XXI.

En este sentido, la proyección de Maddison es que China llegue en 2030 al 22% del producto mundial, lo que no sólo le daría un claro liderazgo al superar las participaciones de Estados Unidos (17%) y de Europa Occidental (13%), sino que implicaría su retorno al centro de la economía internacional, lugar que ya tuvo hacia 1700, cuando alcanzó una cuota semejante en la producción mundial de la época.²⁰

Pero detengámonos brevemente en las causas de tal dinamismo. Desde 1979 que inició su proceso de reforma económica, China se convirtió en un importante receptor de los flujos de IED, llegando a ser el segundo mayor sólo después de Estados Unidos. A partir de 1992 este proceso se aceleró

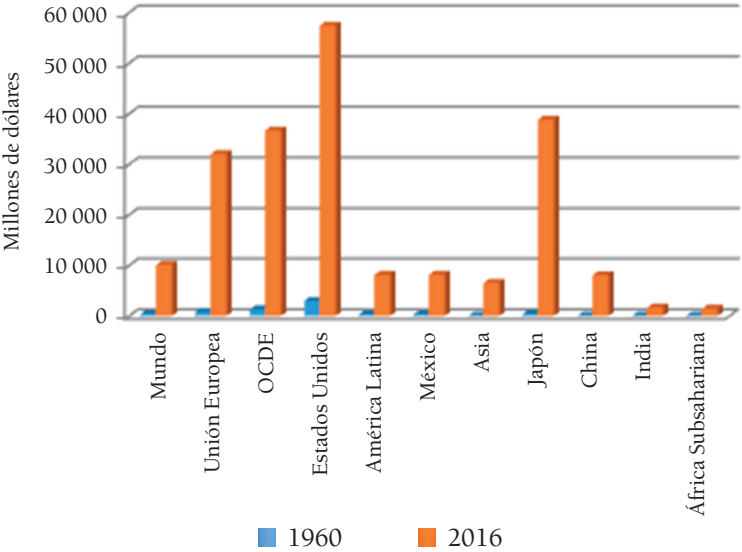
²⁰ Cf. Tugores (2010).

GRÁFICA 2
GENERACIÓN DEL PRODUCTO EN EL MUNDO (1950-2015)
(PORCENTAJES)



* FUENTE: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2016.

GRÁFICA 3
PIB PER CÁPITA (USD 2016)



FUENTE: disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>.

con un cambio de política que reforzó la apertura a la IED, particularmente en el área costera del sur y en las llamadas zonas económicas especiales. Esta política llevó a una gran concentración no sólo de los flujos de la IED —ya que 87% del total fueron a la región costera en 2005—, sino también en lo referente a la innovación tecnológica, puesto que del total de las patentes otorgadas en 2004, correspondió a las provincias costeras el 82%, así como también el 79% de las ventas totales de nuevos productos y el 73% del gasto total en I+D de la industria (Fu, 2008:93-94).

Por otro lado, las cuatro principales regiones en lo referente al gasto de tecnología importada fueron: Shanghai, Beijing, Guangdong y Jiangsu. Mientras las dos primeras básicamente sólo compraron tecnología del exterior, las otras dos la combinaron con tecnología doméstica. El origen de la IED y sus modalidades también sufrieron cambios con la apertura, ya que si en la década de 1980 los flujos de IED provenían principalmente de Hong Kong, Taiwán y Macao bajo la forma de *joint ventures*, a partir de los años noventa dichos flujos pasaron a originarse en los grandes países industriales —miembros y no miembros de la OCDE— y ya no como *joint ventures*, sino con un control total de las firmas por parte de las empresas multinacionales (EMN's). Esta modalidad representó, para fines de la década de 1990, más del 70% de todos los proyectos de la IED, lo que incluyó igualmente el traslado de muchos centros de I+D de las EMN's a China, particularmente a Beijing y a Shanghai.

Posteriormente, con la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo para la región occidental implementada por el gobierno chino, se le dio prioridad a la relocalización de EMN's hacia el interior. Sin embargo, este proceso no tuvo en principio una gran repercusión, ya que al dirigirse la IED hacia las regiones internas de China, lo hizo principalmente hacia actividades productivas intensivas en trabajo, tierra o en recursos naturales, lo que implicó que la tecnología que acompañó a las inversiones realizadas por las EMN's fuera de bajo alcance y por ello limitada en su capacidad de difusión o *derrame*. Esto dificultó —junto con una baja capacidad de absorción tecnológica interna— el salto de estas regiones hacia una parte más alta de la cadena de valor y, por tanto, su transición hacia una economía basada en el conocimiento (Fu, 2008).

Sin embargo, con la adopción del plan para el desarrollo a mediano y largo plazo de la ciencia y la tecnología (2006-2020), se va a promover la innovación local como política alternativa para desarrollar tecnologías de punta, en el entendido —producto de la experiencia de la relación de las empresas locales con las EMN's— de que los países avanzados no estarían dispuestos a transferir dichas tecnologías a China. Esta medida va a ser muy importante al dar inicio a una nueva forma de vinculación de la IED con

las firmas locales, puesto que la industria china estaba profundamente integrada en la industria global.

Prueba de esto último es que en 2011 las EMN's produjeron más de la mitad (52.4%) de las exportaciones chinas, lo que muestra el alto grado de inserción local en las redes de producción globales. Pero la integración de China va aun más allá, ya que su industria no sólo tiene vínculos de inversión con las EMN's, sino que también ha tejido redes de investigación con las firmas foráneas a lo largo del país, que se convirtieron en centros de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación). Esto se reflejó en la elevada participación de las empresas extranjeras en las exportaciones chinas de alto contenido tecnológico, las cuales pasaron del 79% en 2002 al 82% en 2010 (Ernst y Naughton, 2015:121).

Por otro lado, desde 2005 China es el más grande mercado de semiconductores del mundo, el cual tuvo un crecimiento superior al 10% en 2013, mientras que a nivel global sólo fue del 4.8%. Esto ha incrementado la participación de China en el consumo mundial de este producto al 56% cuando en 2003 sólo era del 19%, lo que lo lleva a ser con diferencia el más importante mercado para las empresas de Estados Unidos. No obstante, del 70 al 75% de los semiconductores consumidos por China son reexportados como componentes de aparatos producidos principalmente por las EMN's de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Taiwán (Ernst, 2015:59-60), lo que en última instancia permite plantear lo que para este autor resulta una pregunta clave, ¿cuál será la estrategia idónea para poder combinar los beneficios de la tecnología global con la innovación local china y qué políticas se necesitarían para conseguirlo?

Sin duda que es un tema central a resolver este del cruce entre conocimientos, el codificado de las redes globales con el tácito que se encuentra en los lugares específicos, y no sólo para China, sino para todos los países en desarrollo, pues de ello depende en gran medida su futuro económico en esta etapa de fuertes interdependencias. En este sentido, se afirma que

[...] la globalización de las actividades de I+D realizadas por las empresas multinacionales ha sido uno de los principales cambios en la economía mundial de las últimas décadas. Estas empresas desarrollan tres tipos de programas de I+D: laboratorios de apoyo, laboratorios localmente integrados y laboratorios interdependientes a nivel internacional [...] En función de la disponibilidad de capital humano calificado y de bajo costo, las EMN's podrán optar por este último tipo de laboratorio, el cual tiene el potencial de impulsar la fortaleza en investigación básica del país en desarrollo receptor, lo que le permitirá acceder a los insumos tecnológicos necesarios para realizar una innovación radical (Fu, 2008:90-91).

De lo anterior se sigue que uno de los principales retos —quizá el mayor—, que la actual etapa de la globalización pone a los países en desarrollo y en particular a sus *clusters* y distritos industriales, es el de saber si son capaces de transformar su ventaja competitiva a nivel local, en una que también incluya la dimensión global con énfasis en la actividad innovadora.

La posibilidad de que estos países puedan realizar esa transición —que significa dejar atrás la parte más baja de la cadena productiva global— dependerá, por tanto, de su propio potencial y de la capacidad que tengan para absorber la *derrama* tecnológica de la IED.

A partir de aquí se pueden identificar dos patrones o estrategias a seguir por parte de las empresas: una que estaría basada en el uso de la fuerza de trabajo en el marco de mercados laborales excedentarios y con contratos precarios (*low road path*), y otra que tendría como prioridad el uso de la innovación y la búsqueda de la calidad, *high road path* (Posthuma, 2009:579-580). Esta dicotomía, que también va a tener sin duda posiciones intermedias, provocará una fuerte competencia por acceder a mejores posiciones dentro de las cadenas productivas de valor, la cual podría debilitar la cooperación local que es uno de los rasgos distintivos de la dinámica de los distritos industriales. Otro rasgo que podría romperse es el de la noción de *territorio*, ya que al introducirse la cadena global de producción como parte de esa dinámica, implica que tanto la compra de insumos como la venta de productos se van a realizar en mercados que sobrepasan los límites territoriales del distrito industrial. No obstante estos retos que la globalización ha planteado a los países en desarrollo, se podría estar de acuerdo con Posthuma (2009), en que el modelo de organización del distrito industrial ha sido atractivo para estos países dado el predominio que tienen de PYMES, así como la urgente necesidad de elevar su competitividad frente a la apertura comercial.

Sin duda que ésta ha sido también la experiencia de China, que a los retos anteriores ha debido sumar el de la disyuntiva entre la especialización y la diversificación productiva. Wang y Mei (2009:602-604) plantean cómo se ha transitado de una a otra a partir del caso de los distritos industriales de la provincia de Zhejiang, en los que puede verse el gran predominio de sectores manufactureros intensivos en fuerza de trabajo como textiles, calzado, muebles, juguetes, etc., cuyo denominador común es el de estar en la parte baja de la cadena de valor. Señalan que, sin embargo, después de tres décadas de aprendizaje exportador se empezó a dar un proceso de diversificación con buenas tasas de crecimiento, pero que —pese a tener sus raíces tanto en factores productivos internos como en la dinámica demanda local— no va a dejar de ser limitado mientras siga descansando en el uso *in*

extenso de fuerza de trabajo, dado que ello les hace mucho más vulnerables ante la fuerte competencia.

Para evitar esa fragilidad en el crecimiento económico, se vuelve indispensable el ascenso en la cadena de valor, lo cual resulta muy difícil de conseguir sin establecer algún tipo de vínculo con las EMN's.²¹ Esto además se ha visto facilitado por la estrategia orientada a la exportación del modelo económico chino, la que al convertir al país en *fábrica mundial*, ha representado una gran oportunidad de mayor expansión y ganancia para las firmas extranjeras. Si bien se acepta que la vinculación ha llegado a ser ventajosa para ambas partes, del mismo modo se plantea que quizá ha habido una sobreestimación a partir de los casos exitosos, que han sido los menos, ya que la gran mayoría de las PYMES chinas —que en los distritos industriales han pretendido ascender en la cadena de valor intentando aprovechar las *derramas* tecnológicas de las EMN's— no lo han conseguido.²²

Luego de la aproximación al caso de China, quizá podría concluirse que la importancia de la IED²³ y de la capacidad de absorción tecnológica local se van a complementar y en conjunto serán cruciales para tener éxito en la actual etapa de globalización tecnológica, ya que mientras la primera determinará con su tipo y calidad si habrá *derramas* importantes en la economía receptora, de la segunda dependerá si ese conocimiento derramado por la IED puede ser asimilado internamente.

Esto es debido a que si bien el gasto en I+D es un componente central del proceso de innovación tecnológica, está lejos de ser el único, y menos aún en el caso de los países en desarrollo en donde al ser los recursos aún más limitados, la búsqueda de una mayor productividad y un buen manejo del proceso innovador se vuelven claves para avanzar hacia la frontera

²¹ “Las empresas multinacionales son actores centrales del proceso de innovación tecnológica y de las más experimentadas en innovaciones gerenciales. Pueden contribuir al sistema nacional de innovación mediante la transferencia de ambos tipos de conocimiento a las empresas locales a través de los efectos de *derrame*” (Fu, 2008:92).

²² En un estudio empírico citado por Wang y Mei (2009:609), se comprobó que el efecto negativo (*crowding out*) de la IED sobre la industria manufacturera de Beijing resultó ser superior al efecto positivo (*spillover*). “No se puede negar que hay grupos de empresas en ciertos distritos industriales que han logrado tener éxito en la cambiante economía global con mejoras en sus capacidades tecnológicas, lo que les ha permitido ser más innovadoras y ascender en la cadena de valor; pero por otra parte, cada vez más y más pequeñas empresas locales tienen que enfrentar la intensa competencia mundial para finalmente verse obligadas a claudicar y cerrar, tal y como ocurrió con ese mismo tipo de empresas intensivas en trabajo en EE UU durante la década de 1970 y luego en Japón en la de 1980” (Wang y Mei, 2009:610).

²³ Cf. Narula y Dunning (2009). En este ensayo se va a plantear la importancia de la IED para los países en desarrollo, no tanto en función de su monto sino por el tipo y calidad de la misma, es decir, analizando con mayor detalle hacia qué sectores se destina y cuáles serán sus efectos en lo general y de *derrama* tecnológica en particular.

tecnológica. En esta tarea resulta imprescindible también fortalecer el sistema de innovación local mediante políticas públicas que apunten en la misma dirección.²⁴

La nueva geografía del poder

Otra forma de acercarse al análisis de esta nueva geografía del poder, como la llama Sassen (1999), es enfocando los territorios en los que el proceso globalizador se materializa en instituciones y procesos específicos. En términos de territorialidad, esto significa que ver a la globalización como creadora de un espacio económico que excede la capacidad reguladora del Estado, es sólo una parte del problema; la otra parte es la manera desproporcionada en que están concentradas las instituciones que permiten el funcionamiento —financiero, legal, gerencial, etc.— de las empresas multinacionales en las grandes áreas metropolitanas.

Los cambios en las tres últimas décadas en la composición de la economía mundial, han destacado la importancia de las grandes ciudades. Son estas *ciudades globales*²⁵ las que permiten la combinación de dos tendencias contrarias: por un lado, la dispersión global de las actividades económicas y, por el otro, su integración bajo condiciones de mayor concentración. Cabe señalar que esta tendencia contradictoria, presente en la dinámica de dichas ciudades, refleja en buena medida el entrecruzamiento entre lo global y lo local, en tanto que la globalidad se compone de lugares concretos y éstos a su vez requieren de la aldea global para proyectar sus valores específicos al mundo.

Aunque este entrecruzamiento ha permeado buena parte del trabajo, sólo una nota más en torno a la relación entre el conocimiento y la innovación con las ciudades en tanto son sus productoras naturales. En efecto, ya decíamos antes que las grandes áreas metropolitanas o ciudades-regiones-globales han incrementado su importancia en el funcionamiento del capitalismo contemporáneo, lo que sin duda es debido a que ahí se realizan no sólo algunas de sus actividades principales como son las relacionadas con las finanzas y los servicios especializados a las empresas, sino también porque ahí se localizan muchas de las instituciones generadoras de conocimiento como universidades y centros de investigación.

²⁴ En otro trabajo del autor, que se publica en el volumen 10 de esta colección, se puede encontrar un análisis más detallado del proceso de innovación tecnológica de los países en desarrollo, así como de las dificultades que enfrentan para construir y hacer operativos sus sistemas nacionales de innovación (SNI).

²⁵ Cf. Sassen (1994).

Asimismo, son en gran medida las sedes de las empresas globales lo que les permite ser los espacios en donde se materializa el encuentro de las redes de conocimiento locales con las globales, a través de las redes de producción en las que los sistemas productivos locales (SPL) también van a jugar un rol determinante en tanto generadores del conocimiento tácito o contextual.²⁶ La capacidad innovadora de los SPL deriva de un proceso de aprendizaje colectivo, que es quizá el principal activo de estos espacios, pero igualmente desempeñan un papel importante en la calificación del capital humano los ámbitos educativo, el de I+D y el de la información.²⁷

Son precisamente esos nichos de fuerza de trabajo calificada producidos por los SPL, entre otras cosas, los que van a permitir que las fuerzas de la aglomeración sigan actuando aun en la nueva economía basada en las tecnologías de la información y la comunicación. El otro elemento que lo posibilita es la parte del caudal informativo que, por la complejidad de su carácter, no puede ser codificable, lo que va a mantener la importancia y la necesidad de *cara a cara*. De aquí que el papel central que hoy tienen las ciudades de eliminar la distancia entre la gente —como antes lo era el de reducir los costos del transporte de los bienes— tenga un límite, y es el que las predicciones de la *muerte de la distancia* sean aun prematuras.²⁸

De lo anterior se desprende que el encuentro entre lo global y lo local ha sido de gran relevancia para la dinámica de la actual globalización al reflejar la nueva geografía productiva que ha destacado, por un lado, a los SPL con su organización colectiva y su fuerza de trabajo especializada que se traducen en los motores de su capacidad innovadora y, por el otro, a las ciudades-regiones globales que se han constituido en centros de comando organizativo de la economía mundial y en sitios clave para la localización de las actividades financieras y de servicios, así como en espacios naturales de producción de conocimiento e innovación tecnológica.

INEQUIDAD EN LA GLOBALIZACIÓN

Otro aspecto que marca una clara diferencia entre el sistema económico mundial de hace un siglo y el presente, o entre la primera y la más reciente etapa globalizadora, es la magnitud de la desigualdad actual, tanto a escala

²⁶ “Mientras las empresas pueden acceder a un *stock* creciente de conocimiento codificado, es necesario que estas realicen una mayor inversión en conocimiento tácito —como capital humano, organización y gestión— para así obtener beneficios tangibles del cambio tecnológico y la innovación” OCDE (1999), citado en (Camagni, 2005:236).

²⁷ Cf. Camagni (2005).

²⁸ Cf. Crafts y Venables (2001).

mundial como regional o por países.²⁹ Antes de proporcionar datos para demostrarlo, habría que tratar de explicar algunas de sus causas. Uno de los factores más importantes, y que es de índole teórica, es un cambio en la lógica que subyace a la visión clásica del comercio internacional con su tendencia a lograr cierta homogeneización, frente a un predominio cada vez mayor en la actual ola globalizadora de la lógica de la ventaja absoluta, en la que *el lugar bajo el sol* que todos los países podían conseguir con la división internacional del trabajo ya no es tan seguro.³⁰

Una causa adicional está en los flujos de inversión extranjera directa (IED), los cuales se dirigen —como hemos visto— prioritariamente hacia los países desarrollados y hacia los emergentes, generando con esto las condiciones para lograr en ellos un elevado crecimiento económico y mayores niveles de ingreso, en detrimento de los países y regiones a los que dicha inversión no llega. Se decía, en la década de 1980, que las reformas neoliberales llevarían —mediante la eficiente asignación de los recursos— a las zonas rezagadas a desarrollarse.

Sin embargo, ni la apertura comercial ni la liberalización financiera han sacado de la marginación a los países atrasados, como los defensores de las reformas suponían, antes al contrario han contribuido a mantener, sino es que a deteriorar, su situación. Se afirma que ello se debió a que las reformas fueron limitadas y mal aplicadas por estos países, o que su estructura institucional no era la adecuada para lograr su integración al mercado mundial. No obstante haber algo de cierto en dicha afirmación, tal parece que la verdadera causa del fracaso fue que el proceso de apertura impuesto enfrentó súbitamente a las empresas nacionales a una situación de competencia

²⁹ En un reciente trabajo en el que se intentan analizar los efectos de la globalización sobre la distribución del ingreso a nivel mundial, se va a partir de diferenciar la desigualdad global de la que se da al interior de los países, señalándose que es la primera la que ha predominado históricamente y que el fuerte crecimiento de China con sus dinámicas exportaciones a los países avanzados, sobre todo a Estados Unidos, habría influido de manera importante para aminorar esa inequidad entre países, pero incrementándola al interior de los mismos, con lo que se habría dado un giro a la tendencia dominante. En otras palabras, lo que ha sucedido —según Rodrik (2017)— es que el proceso de convergencia que China y otros países asiáticos experimentaron recientemente, provocó que la polarización entre países ricos y pobres que se había agudizado en las últimas décadas se viera disminuida y que estos países emergentes se convirtieran en una suerte de *clase media global*. Las perspectivas de que este proceso continuara son pocas, ya que del propio análisis del autor se desprende que el *shock chino*, como lo llama, difícilmente podrá replicarse dadas las condiciones actuales de la economía mundial en que muchos de los países en desarrollo se están desindustrializando debido al impacto de las nuevas tecnologías en los sectores tradicionales.

³⁰ “Una cuestión importante es hasta qué 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 la que pocos beneficios podían obtener debido a su falta de competitividad.³¹

Esta carencia hace evidente que son causas estructurales, relacionadas con la conformación en el largo plazo de los sistemas económicos y sociales de esos países las que van a determinar su rezago. Y tal situación se va a reproducir, ya que la falta de competitividad se debe a que carecen en gran medida de capital, de fuerza de trabajo calificada, de recursos para invertir en investigación y desarrollo, además de que tampoco tienen influencia para participar ventajosamente en las *cadenas globales de valor*, ni en las *cadenas comerciales* que determinan el funcionamiento de los mercados de exportación.³²

También la posibilidad de acceso a los avances tecnológicos, vitales para el crecimiento económico, ha estado distribuida de manera muy desigual. Esto, que no es nuevo, ha cobrado mayor relevancia en las últimas décadas debido a que la intensidad y rapidez del cambio tecnológico ha requerido cada vez más y más fondos para financiar la investigación y el desarrollo. Con esta carencia se cierra el círculo vicioso para los países pobres, mientras se amplía con gran velocidad la distancia que los separa de los ricos y de los *nuevos ricos*.

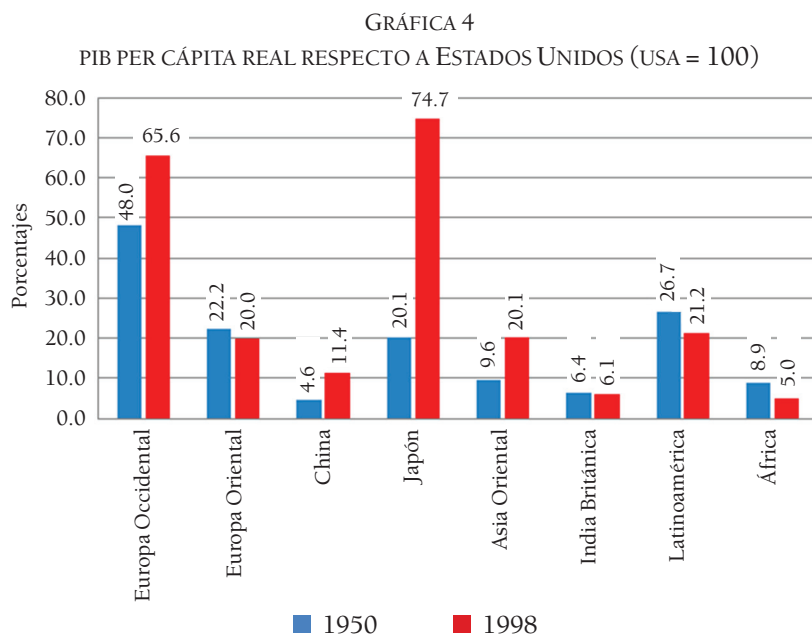
Si bien la creciente desigualdad podía ya apreciarse en los datos del *producto y del valor agregado mundiales* (gráfica 1 y 2), así como en el de la evolución del *PIB per cápita* y sus tasas de crecimiento (gráfica 3), que ya fueron comentados en el tercer apartado, lo que la información del siguiente cuadro presenta es cómo se comportó el producto por persona como proporción del de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX.

Los datos muestran con toda claridad en dónde se encuentran las regiones y países ganadores y perdedores en las dos últimas etapas del proceso globalizador, lo que representa una síntesis de los cuadros mencionados, en tanto destaca a Europa occidental, Japón y Asia oriental —con China al frente—, como los más dinámicos en la evolución de su ingreso, lo que no es otra cosa que el resultado de su desempeño productivo. En efecto, todo ello se debió a que:

Japón fue el arquetipo de país perseguidor. Superó los indicadores económicos de China en el periodo Tokugawa, y en la década de 1990 alcanzó a Europa occidental en PIB por habitante, aunque no en productividad. Detrás del éxito de Japón se encuentran altas tasas de inversión en capital físico y humano, característica que comparten otras economías asiáticas como Corea del Sur, Taiwán, China, Hong-Kong y Singapur. *En todos estos países el pro-*

³¹ Cf. Morrissey y Filatotchev (2000).

³² Más detalles al respecto en Kuri (2012).



NOTA: en cada año el nivel de ingreso está expresado como porcentaje del de Estados Unidos.

FUENTE: Crafts y Venables (2001).

*ceso de convergencia ha obtenido el mejor resultado de los últimos cincuenta años.*³³

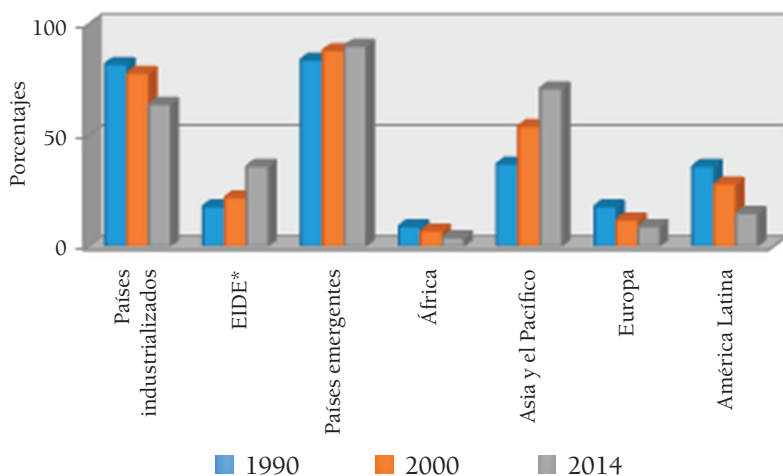
El éxito de estos países prueba la tesis de que los factores que producen la aglomeración siguen siendo importantes dado que determinan las inequidades desde el momento mismo de la localización de la actividad económica, lo que después se traducirá en diferencias en el nivel de ingreso.³⁴ Este proceso ha provocado una redistribución del poder económico y político mundial a favor de los llamados países *emergentes*, lo que ha alterado los flujos internacionales de capital, desde estos *nuevos ricos* hacia los antiguos ricos, siendo éste uno de los elementos que subyacen en la crisis de 2008.³⁵ Pese al éxito de los *emergentes*, el proceso de convergencia muy lejos está de ser generalizado y, por el contrario, existen fuertes razones para cuestionarlo, las que sin duda tienen mucho que ver con el círculo vicioso del rezago al que antes se aludió y al que en muy poco o en nada han contribuido a romper las fuerzas de la globalización.

³³ Maddison (2004:273, las cursivas son mías).

³⁴ Cf. Crafts y Venables (2001).

³⁵ Cf. Tugores (2010).

GRÁFICA 5
VAM* DE LAS ECONOMÍAS INDUSTRIALES EN
DESARROLLO Y EMERGENTES: 1990, 2000, 2014



FUENTE: VAM*: Valor agregado manufacturero.

EIDE*: Economías industriales en desarrollo.

FUENTE: elaborado por ONUDI a partir de la base de datos sobre Valor Agregado Manufacturero de 2015 (ONUDI, 2015b).

En efecto, si como señala Maddison (2004), el mundo sólo estuviera formado por los países desarrollados y por los *emergentes* de Asia, lo ocurrido en términos de crecimiento después de 1973 sería un clásico ejemplo de las posibilidades de la convergencia condicional planteada por la teoría neoclásica, pero como no es así, lo que en verdad sucedió —además del *milagro* asiático—, fue una notable desaceleración en las economías del mundo desarrollado, que se tradujo en fuertes caídas en las tasas de crecimiento de sus productos per cápita (véase cuadro 6 del anexo), todo ello en el marco de un proceso de gran divergencia regional debido, sobre todo, al fuerte rezago en el crecimiento de África, Medio Oriente y América Latina.

Era previsible, según afirma este mismo autor, que estas regiones enfrentaran problemas internos en sus procesos de desarrollo, ya que su crecimiento durante 1950-1973 se debió en gran medida al impulso que les proporcionaban los países avanzados, y al finalizar éste resultó evidente la carencia de un motor interno para crecer y no tuvieron las capacidades necesarias para construirlo, además de que fueron mucho más vulnerables a los efectos de la crisis, lo que produjo importantes desequilibrios macroeconómicos. Finalmente, sólo apuntar que entre las causas que provocaron la caída del crecimiento en el mundo desarrollado, y que terminó con la lla-

mada *edad de oro* del capitalismo, habría que destacar, por un lado, el que tanto Japón como Europa Occidental habían llevado al máximo sus posibilidades tecnológicas para elevar la productividad, mientras que, por el otro, en el país líder —Estados Unidos— la tasa de acumulación del progreso técnico comenzó a bajar a partir de 1973.³⁶

APUNTES FINALES

No se quisiera concluir este capítulo sin unas breves notas en torno a la crisis financiera de 2007-2008 y sus secuelas, ya que dicha crisis fue un claro producto de la última etapa globalizadora —la cual se ha intentado analizar aquí—, aunque su génesis involucró también a las anteriores. En efecto,

[...] sabemos que el origen de la crisis actual está en el fracaso masivo de los préstamos hipotecarios de alto riesgo concedidos a gran escala en Estados Unidos a compradores no solventes. Pero hunde sus raíces más profundas en el superdesarrollo de un capital volátil, desligado de la inversión en la producción y con libertad para desplazarse en todo el espacio planetario en función únicamente de las necesidades de su valorización. El punto inicial de este desarrollo, poderosamente estimulado desde 1980 por la liberalización y la desregulación neoliberales, se produjo con el hundimiento, en 1971, del sistema de tasas de cambio fijo entre las monedas establecido en 1944 en Bretton Woods, y con el nacimiento de aquellos precursores de los complejos productos derivados actuales que fueron los primeros contratos de cobertura (*hedge*) sobre las divisas convertidas en moneda fluctuante.³⁷

Vemos así como la propia dinámica del capitalismo en el largo plazo es la que ha generado la hipertrofia del sector financiero provocando periódicas crisis. Muchas de ellas produjeron grandes pérdidas, pero al final se lograban restablecer las condiciones de rentabilidad sin haber requerido aplicar reformas de fondo y el proceso de acumulación se reiniciaba. El problema con la crisis actual es que la magnitud de los activos financieros³⁸ es

³⁶ La tasa de acumulación del progreso técnico en determinado periodo, está dada por el aumento en la productividad total de los factores del país líder. Entre 1913 y 1973, el avance más rápido se produjo en Estados Unidos y desde entonces no ha dejado de descender bruscamente, con todo y los avances recientes en las tecnologías de la información. Cf. Maddison (2004).

³⁷ Gill (2009a:1).

³⁸ La *titulación* de activos financieros riesgosos pasó de 400 mmd en 1995 a 2.5 bd en 2008, y los títulos de garantía contra el riesgo (*credit default swaps*), de ser casi inexistentes en 2001, ascendieron a 60 bd en 2007, lo que llevó a la quiebra en 2008 al gigante de los seguros AIG

tal, que amenaza con llevarse todo por delante en su caída como en 1929. A propósito de paralelismos, se afirma que, previo al desplome de 2008, el sector financiero había llegado al pico del 40% del total de las ganancias corporativas en Estados Unidos —el que, por cierto, ya había recuperado a principios de 2010 luego del salvamento—, proporción semejante a la que se había alcanzado poco antes del colapso de 1929.³⁹

Aunque más allá de esta similitud, que resulta muy reveladora, no pareciera haber muchas más, al menos para el caso de Estados Unidos, ya que ni la caída de la producción ni del empleo ha presentado los niveles de 1929, así como tampoco la magnitud del descalabro bursátil y bancario. En ello sin duda que tiene mucho que ver la gran diferencia que significó la rápida intervención de los Estados nacionales⁴⁰ —sea a través de la banca central o mediante políticas fiscales expansivas— en la crisis actual, frente a los cuatro años que tomó en 1929 el comienzo de la aplicación del *new deal*.

No obstante, se ha planteado que las cifras difieren tanto debido a que sólo se han comparado con las de Estados Unidos, pero que si se hiciera con todo el mundo —ya que la crisis es global— las cosas cambiarían. Y en efecto, al considerar a Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón, entre otros, las cifras del retroceso en la producción y en el empleo son mayores, resultando más cercanas a las de los años treinta. Inclusive en términos de comercio mundial, el dato de su caída para 2008-2009 supera al de 1929-1930.

Sin embargo, por otro lado, se argumenta que las semejanzas se acaban desde el momento en que la crisis de 1929 fue productiva antes de ser financiera, mientras que la actual fue en su origen de esta última índole. Y si se parte de esto, la comparación idónea ya no es con la de 29, sino con la crisis y posterior depresión de 1873, que se inició exactamente igual que la actual, en el sector inmobiliario.⁴¹ Otro punto que se presta para las semejanzas es que en ambas crisis se estaba gestando un proceso de cambio de liderazgo en el sistema capitalista, ya que en aquel entonces Estados Unidos iba en

(*American International Group*). Asimismo, se calcula que la suma de activos bancarios y títulos de deuda pública y privada en 2007 representó 4-5 veces el PIB mundial, y que el valor global de productos derivados de cualquier tipo era de unos 700 bd a fines de 2008, lo que equivalía a unas 14 veces el PIB mundial. Cf. Gill (2009a).

³⁹ Cf. Wray (2011).

⁴⁰ Llama la atención el apoyo recibido en los casos de China, Japón y los demás países asiáticos, ya que a diferencia del 2% del PIB que se destinó en promedio para tal fin en las naciones avanzadas, en Asia fue del 3.5% y del 5% para los países mencionados, lo que sin duda explica su pronta recuperación. Cf. Gill (2009b).

⁴¹ Un detallado recuento de la comparación de la crisis actual, tanto con la de 1929 como con la de 1873, puede verse en Gill (2009b).

vertiginoso ascenso a desbancar a la Gran Bretaña, mientras que ahora es China la que al parecer va en esa dirección.

Más allá de similitudes y diferencias, ¿representará esta crisis un final de época? Para algunos⁴² podría serlo en la medida en que haya una recaída de tal severidad que destruya una parte importante de los activos financieros y que, por tanto, obligue a aplicar verdaderas reformas de fondo, lo cual es muy probable que ocurra, ya que pese a los esfuerzos sin precedentes para salvar a los banqueros en quiebra, éstos han fracasado en sus intentos de restaurar la confianza, lo que no es de extrañar, puesto que una vez salvados volvieron rápidamente a las mismas prácticas de alto riesgo con las que inició el problema.

En esto sin duda también han tenido responsabilidad los Estados, ya que luego del salvamento —y de un cierto repunte económico— relajaron las medidas de control, lo que impidió ir a fondo en las políticas de saneamiento financiero, propiciando un contexto de aparente vuelta a la normalidad. En efecto, un análisis luego de las cumbres del G-20 de 2009 ya detectaba que

[...] detrás de las declaraciones para la galería, los compromisos artificiales y las apariencias de reformas, no hay ninguna voluntad de apuntar al corazón del problema que es la hipertrofia de un sector financiero en total libertad de acción, ni de contener el crecimiento del capital ficticio. De hecho, habría que decir más exactamente que lo que hay es una firme voluntad de no intervenir en este sentido (Gill, 2009b:28).

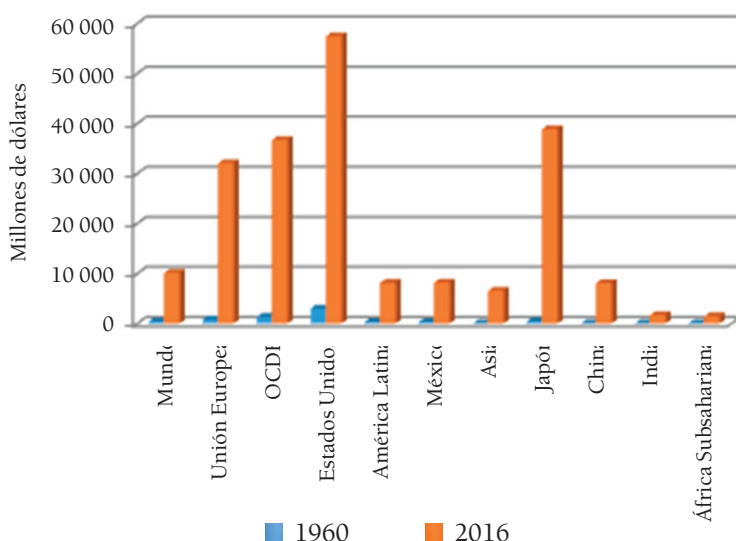
Pese a lo anterior, este autor no ve la crisis de la década pasada y sus secuelas como un final de época, sino más bien como un cambio en la correlación de fuerzas de la economía mundial, con las 15 economías asiáticas a la cabeza —que cuentan con una cuarta parte del PIB mundial y la mitad de la población— y también con el primer BRIC (Brasil, Rusia, India y China), controlando ya más de la quinta parte de la producción mundial. No obstante, también señala una más larga duración de esta crisis respecto a las de 1973-1975 y 1981-1982, que sólo duraron 16 meses, así como que ha sido también más generalizada, en tanto que el 86% de las industrias se han visto afectadas.

En suma y más allá de la polémica, la reciente crisis ha sido la más grave después de la de 1929-1933 y fue producto de la gran especulación provocada, tanto por la magnitud como por la autonomía que el capital financiero ha cobrado durante la tercera etapa de la globalización, la cual hemos tratado de analizar aquí desde una perspectiva histórico-geográfica. Así como la de 1873, fue una crisis que permitió el tránsito a la fase imperialista

⁴² Cf. Wray (2011).

facilitando el camino a Estados Unidos hacia su futuro liderazgo, la de 1929 significó el fin de la época del *laissez-faire* junto con la posterior consolidación del liderazgo estadounidense durante la segunda posguerra, lo que va a hacer posible el periodo (1950-1973) de mayor crecimiento en la historia económica mundial (ver gráfica 6). Es por ello que quizá la actual crisis sea el preludio —como pareciera desprenderse del análisis hecho aquí— de que se está gestando un cambio en el liderazgo de la economía mundial a favor de China, y que las alteraciones provocadas en el corto y mediano plazo vayan en el sentido de apoyar esa tendencia.⁴³

GRÁFICA 6
CRECIMIENTO DEL INGRESO POR HABITANTE EN EL MUNDO



FUENTE: disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart>>.

Pero en tanto se llega a saber el desenlace de esta transición, volvamos al presente de globalización y crisis para terminar señalando algunos de los riesgos que para la sociedad presenta una creciente desigualdad, agudizada aún

⁴³ Una interpretación de la guerra comercial desatada por Trump desde la presidencia de Estados Unidos diría que es probable que vaya en esta dirección, es decir, tratando de detener el ascenso chino con medidas proteccionistas e intentando devolver a la economía estadounidense —como si esto fuera posible—, el esplendor de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo. Quizá dicha guerra podría ser un importante freno para el desarrollo capitalista, dependiendo del alcance que tenga, pero lo que seguramente no podrá detener es a la rueda de la historia con sus cambios estructurales.

más por los saldos de la especulación financiera. En efecto, a medida que ésta reemplazó en la década de 1970 al exitoso modelo de capitalismo financiero promovido por el *new deal* y apoyado por la Reserva Federal de Estados Unidos, se terminaron las certezas e inició la era de la incertidumbre y con ella la inestabilidad financiera, frente a la cual Minsky va a plantear la necesidad de crear nuevas instituciones económicas que brinden estabilidad y reduzcan el impacto de la incertidumbre, ya que si el crecimiento de ésta es acompañado por un aumento de la inequidad social —derivado de una mala distribución del ingreso—, se podrían dañar las bases económicas de la democracia.⁴⁴

En este sentido, otro riesgo que se deriva del incremento de la desigualdad, es el de una pérdida de valores universales ya alcanzados como los derechos humanos, la democracia política y el Estado de bienestar. Esto se relaciona con el ya aludido cambio de correlación de fuerzas en la geografía económica mundial y el ascenso de China y otros países asiáticos, cuyos sistemas políticos autoritarios podrían presagiar dicha pérdida, ya que del mismo modo que se exportan mercancías se podrían exportar los valores. Otra forma en la que puede introducirse un cambio como el apuntado —dada la gran concentración del ingreso que la actual etapa globalizadora ha propiciado y que la crisis financiera exacerbó— es a través del fortalecimiento político y económico de elites cerradas encargadas de conducirlo, como sería el caso con el arribo de Trump al poder en Estados Unidos y el fuerte ascenso electoral de la extrema derecha en muchos países europeos, o el férreo y dominante liderazgo de Putin en Rusia.

En suma, que la globalización y la crisis podrían estar actuando en detrimento del orden social abierto —que ganó terreno durante la segunda mitad del siglo XX— al propiciar condiciones para el florecimiento de otro orden de carácter más cerrado y regresivo, producto de la creciente desigualdad y, con ella, de una reconcentración del poder político y económico. Asimismo, se llama la atención sobre el papel que la educación podría jugar como reproductor de dicha desigualdad —que aunque aún no masivamente, ya desempeña—, en lugar del que hasta hace no mucho venía jugando de promotor de movilidad y ascenso social, aunque cada vez con menos fuerza a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas debido a la creciente privatización en el sector educativo.⁴⁵

Y, por último, respecto a las perspectivas de esta economía mundial tan imperfectamente integrada luego de las tres etapas de globalización a lo lar-

⁴⁴ Cf. Wray (2011).

⁴⁵ Cf. Tugores (2010).

go de más de un siglo, podría concluirse —con Crafts y Venables— que será muy difícil eliminar la inequidad del ingreso, como optimistamente plantea la escuela neoclásica del crecimiento. Del mismo modo, tampoco habría que exagerar demasiado el rol de la calidad de las instituciones en el proceso de desarrollo —que sin duda juegan su papel—, como hace la nueva escuela institucionalista al analizar los factores del rezago. Frente a ello, quizá sea mejor el claro reconocimiento de que la batalla por lograr ese proceso de desarrollo para algunas regiones en el mundo —América Latina entre ellas— está muy lejos de haberse realizado en condiciones de mínima equidad y esto es algo que, así como ha condicionado el pasado, habría que apostar porque sea el principal reto para la lucha por conseguirlo en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Ash y Keith Robins (1994), “El retorno de las economías regionales, Geografía mítica de la acumulación flexible” en G. Benko y A. Lipietz (eds.) *op. cit.*
- Amin, Ash y Nigel Thrift (1994) “Living in the global” y “Holding down the global” en A. Amin y N. Thrift (eds.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial <bancomundial.org>.
- Benko, George y Alain Lipietz (eds.) (1994), *Las Regiones que Ganan, Distritos y redes, Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, España, Ediciones Alfonso el Magnánim.
- Bordo, Michael D., Barry Eichengreen y Douglas A. Irwin (1999), “Is Globalization Today Really Different Than Globalization a Hundred Years Ago?” *mimeo*.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía Urbana*, Barcelona, Antoni Bosch editor.
- Chesnais, Francois (1996), “La ‘globalización’ y el estado del capitalismo a finales de siglo” en *Investigación Económica*, vol. LVI, núm. 215, enero-marzo.
- Crafts, Nicholas y Anthony J. Venables (2001), *Globalization in History, A Geographical Perspective*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Ernst, Dieter (2015), “From catching up to forging ahead? China’s prospects in semiconductors”, en *Global Production Networks, The case of China*, México, Cátedra México-China, Centro de Estudios China- México, Facultad de Economía, UNAM.

- Ernst, Dieter y Barry Naughton (2015), "Global Technology Sourcing in China's Integrated Circuit Design Industry, A conceptual framework and preliminary findings", en D. Ernst, *op. cit.*
- FMI Fondo Monetario Internacional, (2011 y 2015), *World Economic Outlook Database*, Washington, D.C.
- Fu, Xiaolan (2008), "Foreign Direct Investment, absorptive capacity and regional innovation capabilities, Evidence from China", en *Oxford Development Studies* (36:1), vol. 36, núm. 1, March, Routledge, GB.
- Gill, Louis (2009a), "La crise actuelle", en *À Babord! Revue sociale et politique*, núm. 28, février-mars, Montreal, Canadá.
- Gill, Louis (2009b), "La crise actuelle, écho des crises d'hier, prélude des crises à venir", en *Revue CARRÉ ROUGE*, núm. 42, noviembre, Montreal, Canadá.
- Gray, John (2000), *Falso Amanecer, Los engaños del capitalismo global*, España, Paidós.
- Ibarra, David (2006), *La reconfiguración económica internacional*, México, Cátedra Extraordinaria Raúl Prebisch, Facultad de Economía, UNAM.
- Kuri, Armando (2006), "Innovación tecnológica y sistemas productivos locales", en *ECONOMÍAUNAM*, vol. 3, núm. 7, enero-abril, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kuri, Armando (2012), "Globalización y nueva geografía productiva", en J. L. Calva (coord.), *Crisis económica mundial y futuro de la globalización, Análisis Estratégico para el Desarrollo*, vol. 1, México, Consejo Nacional de Universitarios, Juan Pablos.
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy, A Millennial Perspective*, París, OECD.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy, Historical Statistics*, París, OECD.
- Maddison, Angus (2004), "La economía de occidente y la del resto del mundo en el último milenio", en *Revista de Historia Económica*, vol. XXII, núm. 2, verano, Madrid.
- Morrissey, O. e I. Filatotchev (2000), "Implications for exports from marginalized economies" *The Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 2, número especial *Globalization and Trade*, GB, diciembre.
- Narula, Rajneesh y John H. Dunning (2009), "Multinational enterprises, development and globalization, some clarifications and a research agenda", en *Working Paper Series*, United Nations University, UNU-MERIT.
- Navarro, Vicenc (2000), *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Obstfeld, Maurice (2000), *Globalization and Macroeconomics*, Washington, NBER (National Bureau of Economic Research), Reporter.

- Oman, Charles (1997), "Technological Change, Globalisation of Production and the role of Multinationals", en *Structures Industrielles et Mondialisation, Cahiers d'economie de l'innovation*, núm. 5, París, L'Harmattan.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2010 y 2015), *Estado del Comercio Internacional*, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015), *World Urbanization Prospects*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU-DI) (2015), *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016, El rol de la tecnología y la innovación en el desarrollo industrial inclusivo y sostenible*, Resumen, Viena.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984), *The second industrial divide*, Nueva York, Basic Books.
- PNUD (2007, 2008 y 2016), "Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo", *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.
- Posthuma, Anne Caroline (2009), "The industrial district model, Relevance for developing countries in the context of globalisation", en G. Becattini, M. Bellandi y L. De Propriis (eds.), *A Handbook of Industrial Districts*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- Rodrik, Dani (1998), "Introduction", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 4, USA.
- Rodrik, Dani (2017), "Is global equality the enemy of national equality?", en *John F. Kennedy School of Government*, USA, Harvard University.
- Sassen, Saskia (1994), *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, Calif., USA, Pine Forge.
- Sassen, Saskia (1999), "Embedding the global in the national", en D. A. Smith, D. J. Solinger y S. C. Topik, *States and Sovereignty in the Global Economy*, Londres, Routledge.
- Sassen, Saskia (2010), *Territorio, autoridad y derechos, De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires/Madrid, Katz editores, col. Conocimiento.
- Scott, Allen J. (1994), "La economía metropolitana, organización industrial y crecimiento urbano", en G. Benko y A. Lipietz (eds.), *op. cit.*
- Scott, Allen J. (1998), *Regions and the World Economy*, GB, Oxford University Press.
- Scott, Allen J. (2001), "Globalization and the Rise of City-regions", en *European Planning Studies*, vol. 9, núm. 7.
- Summers, Lawrence H. (1999), "Reflections on Managing Global Integration", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, núm. 2, USA.
- Tugores, Joan (2000), *Hacia una Economía Política de la Globalización*, mimeo España, Universidad de Barcelona.

- Tugores, Joan (2010), “Racionalidad versus intereses: hacia una economía política de la ‘globalización+crisis’”, en *Revista de Economía Crítica*, núm. 10, segundo semestre, España.
- UNCTAD (2004, 2010, 2011 y 2015), *World Investment Report*, Ginebra, disponible en <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.
- UNCTAD (2016), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo*, Ginebra.
- UNIDO (2004), *Industrial Development*, Viena.
- Wang, Jici y Lixia Mei (2009), “Trajectories and prospects of industrial districts in China”, en G. Becattini, M. Bellandi y L. De Propris (eds.), *A Handbook of Industrial Districts*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- Wray, L. Randall (2011), “Minsky’s Money Manager Capitalism and the Global Financial Crisis”, *Working Paper* núm. 661, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College.

APÉNDICE

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL
EN EL MUNDO: 1980-2000

	1980	1990	2000
Primer mundo	77.2	75.5	71.8
Europa Occidental	38.4	34.1	29.8
América del Norte	23.8	23.3	26.1
Países en desarrollo	14.2	16.7	24
América Latina	6.7	5.3	5.2
México	1.1	1.0	1.2
Asia del Sur	0.8	1.3	1.8
Asia del Este	4.1	7.2	13.9
China	2.7	4.6	6.8

FUENTE: UNIDO (2004), *Industrial Development*, Viena.

CUADRO 2
GENERACIÓN DEL PRODUCTO EN EL MUNDO (1950-2015)
(PORCENTAJES)

<i>Años</i>	<i>1950</i>	<i>1973</i>	<i>2001</i>	<i>2015*</i>
Países industrializados	59.9	58.8	52.0	46.1
Europa	26.2	25.6	20.3	16.2
Estados Unidos	27.3	22.1	21.4	16.1
Japón	3.0	7.8	7.1	4.3
Europa Oriental	3.5	3.4	2.0	3.0
Antigua Unión Soviética	9.6	9.4	3.6	3.3
Países en desarrollo	27.0	28.5	42.5	52.9
América Latina y Caribe	7.8	8.7	8.3	7.9
México	1.3	1.7	1.9	2.0
Asia (excluyendo Japón)	15.4	16.4	30.9	33.2
China	4.5	4.6	12.3	17.5
India	4.2	3.1	5.4	7.2

* FUENTE: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2016.

CUADRO 3
PIB PER CÁPITA (USD, 2016)

	<i>1960</i>	<i>2016</i>
Mundo	450	10 151
Unión Europea	877	32 059
OCDE	1 358	36 741
Estados Unidos	3 007	57 467
América Latina	356	8 157
México	342	8 201
Asia	90	6 586
Japón	479	38 895
China	90	8 123
India	81	1 709
África Subsahariana	133	1 450

FUENTE: disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>.

CUADRO 4
PIB PER CÁPITA REAL RESPECTO A ESTADOS UNIDOS (USA = 100)

<i>Regiones</i>	<i>1950</i>	<i>1998</i>
Europa Occidental	4.8	65.6
Europa Oriental	22.2	20.0
China	4.6	11.4
Japón	20.1	74.7
Asia Oriental	9.6	20.1
India Británica	6.4	6.1
Latinoamérica	26.7	21.2
África	8.9	5.0

NOTA: en cada año el nivel de ingreso está expresado como porcentaje del de Estados Unidos.

FUENTE: Crafts y Venables (2001).

CUADRO 5
VAM* DE LAS ECONOMÍAS INDUSTRIALES
EN DESARROLLO Y EMERGENTES: 1990, 2000, 2014

<i>Años</i>	<i>Porcentaje del VAM</i>		
	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2014</i>
Países industrializados	82	78	64
EIDE**	18	22	36
Países emergentes	84	88	90
África	9	7	4
Asia y el Pacífico	37	54	71
Europa	18	12	9
América Latina	36	28	15

FUENTE: VAM*: Valor agregado manufacturero.

EIDE**: Economías industriales en desarrollo.

FUENTE: elaborado por ONUDI a partir de la base de datos sobre Valor Agregado Manufacturero de 2015 (ONUDI, 2015b).

CUADRO 6
CRECIMIENTO DEL INGRESO
POR HABITANTE EN EL MUNDO

<i>Periodos</i>	<i>%</i>
1500-1820	0.05
1820-1870	0.54
1870-1913	1.30
1913-1950	0.88
1950-1973	2.92
1973-2001	1.41
2001-2008	1.64
2009-2016	1.10

FUENTE: disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDPYCAP.KD.ZG?view=chart>>.

GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN CRISIS. RECONFIGURACIÓN GEOECONÓMICA MUNDIAL Y PROYECCIÓN MEXICANA

JAIME ANTONIO PRECIADO CORONADO*

INTRODUCCIÓN

Después de la debacle económica estadounidense de 2008, punta del iceberg de la conflictiva financiarización de la globalización neoliberal, el destino futuro de los países se enmarca según el modo en que se afronta esta crisis mundial. Hay interpretaciones diversas sobre su impacto, alcances y profundidad, pero el nuevo mapa geoeconómico mundial se configura desde 2008 sobre la base de respuestas heterogéneas en torno al manejo de la crisis. Entre 2009 y 2017, se acentúan las divergencias y disputas entre el multilateralismo y el unilateralismo; entre atlantistas y continentalistas; entre neoproteccionistas y libremercantilistas. La hegemonía unipolar de Estados Unidos, sus alianzas con la Unión Europea y con algunos países del Pacífico asiático, esto que conforma el bloque global liberal de la posguerra, se ve cuestionado por el neoproteccionismo nacionalista conservador (Brexit, Estados Unidos de Trump...), pero también por el refuerzo del multilateralismo que impulsa el bloque de los BRICS, y sobre todo China, Rusia e India.

Se puede distinguir un impacto diferenciado de esa crisis global y sistémica sobre el regionalismo supranacional y sobre el mapa de países:

- En la Unión Europea se cimbran los principios de la integración comunitaria luego de la decisión del Reino Unido por dejar esa instancia (Brexit). Aquí se conjuntan factores relativos al mal desempeño de la economía europea en la creación de empleos, la falta de crecimiento sostenido y la incapacidad de la burocracia política de la instancia

* Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. El autor agradece la estrecha colaboración del maestro en Estudios Regionales Pablo Uc González en la versión anterior de este texto publicado en 2012.

comunitaria para el manejo de la crisis económica y social, particularmente frente al tratamiento de los migrantes. A ello se sumó la emergencia de formas neoproteccionistas, nacionalistas y conservadoras que ganaron el referéndum por la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Sin embargo, Francia, y principalmente Alemania, siguen impulsando el modelo comunitario basado sobre el control del déficit público, del impulso al libre comercio y del programa de ajustes restrictivos de cara a una agenda social debilitada. En su apuesta atlantista, la Europa ampliada está sufriendo fragmentación y cuestionamientos por parte de aquellos países que son golpeados por la crisis global y sistémica.

- En Estados Unidos, bajo los efectos del descontrol causado por la burbuja inmobiliaria y en general por la economía especulativa, también van ganando posiciones los detractores de la globalización neoliberal. El triunfo de Donald Trump se explica en parte por la crítica al libre comercio y los efectos negativos que se adjudicaron en su campaña electoral al proyecto atlantista que se proponía su proyección hacia el Pacífico asiático (TPP) y hacia Europa (TTIP). El nacionalismo neoproteccionista que se propone el gobierno de Trump comparte una visión conservadora, racista y excluyente, antiinmigrante, que está creciendo en el mundo bajo el impulso de formaciones políticas ultra conservadoras.
- La jerarquía entre centro, periferia y semiperiferia se modifica radicalmente durante este periodo crítico. Mientras que los países centrales modificaron sustancialmente las capacidades reguladoras del Estado, haciendo un uso sesgado de los fondos públicos para socializar las pérdidas y privatizar las ganancias, algunos países semiperiféricos “exitosos” implementaron medidas que se podrían caracterizar como postneoliberales, particularmente el grupo BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica. Lo que algunos caracterizan como continentalismo, impulsa versiones multilateralistas que cuestionan la hegemonía unipolar de Estados Unidos, a la par que construyen nuevos espacios de integración regional que apuestan por la multipolaridad, tales como el Acuerdo para la Cooperación de Shanghai, que comanda China o diversas iniciativas tomadas dentro de la APEC o de la ASEAN, así como la apuesta euroasiática de Rusia.
- Otro grupo de países, entre ellos México, siguen apegados a la ortodoxia neoliberal, particularmente en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera a toda costa. Aquí se ubica México, en la semiperiferia dependiente y subordinada, que además del fortalecimiento de las capacidades reguladoras del Estado al servicio de los

intereses dominantes, profundiza la narrativa de reformas del mercado, dictada por el Consenso de Washington.

- Se difumina el intento de la inmensa mayoría de los países periféricos que no se dejan dominar por la pasividad e intentaron una nueva agrupación de sus debilidades para hacerse oír ante los organismos internacionales. El “G192” que aprobó la ONU, representaba un foro más amplio que el G20, en el que después de la reunión de noviembre de 2008 en Washington, trabajó una comisión nombrada por su presidente Miguel d’Escoto, la cual fue presidida por Joseph Stiglitz (United Nations Conference, 2009). Sus resultados fueron presentados en junio de 2009 y aprobados en la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, las propuestas del G192, quedaron en el olvido y en 2017 no tienen incidencia alguna.
- A 62 años de conformado, el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), persiste en sus demandas por la soberanía, la paz y la cooperación internacional. A pesar de su vigencia y de sus cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, y de que ese foro tiene eco sobre 77 países, su accionar es de carácter testimonial y no tiene influencia directa sobre las instituciones financieras internacionales. Recordamos las palabras del ex presidente Luis Echeverría: “México no se alinea, ni con los No Alineados”.

PERSISTEN DEBATES SOBRE LA GLOBALIZACIÓN EN LA CRISIS

En lo que va del siglo XXI, la globalización se logró posicionar como una categoría determinante en la explicación de las tendencias de una nueva configuración geopolítica y geoeconómica mundial. Pero además se convirtió en una matriz capaz de albergar múltiples interpretaciones tanto de los novedosos fenómenos comunicacionales derivados de las nuevas tecnologías y sus impactos culturales, como de la histórica crisis del Estado nacional moderno expresada en la “pérdida” de sus funciones rectoras —o mejor, reguladoras— en la economía y el ordenamiento mundial, las nuevas sendas de la migración internacional, la naturaleza de los conflictos armados, la financiarización desregulada de la economía y las más novedosas expresiones de poder del crimen organizado internacional.

Por su parte, los *procesos de regionalización* marcaron una nueva pauta para interpretar las tendencias geoeconómicas globales y reconocer la reconfiguración de alianzas estratégicas. Mientras que *lo local* se convirtió en una escala referencial de acción y resistencia política, así como de innova-

ción organizativa en el ámbito económico. De tal manera que ambos referentes espaciales han llegado a funcionar como contrapeso de *lo global* en cuanto a escala única de análisis, y de la *globalización* como único referente conceptual.

Paralelamente, sin embargo, el inicio de la segunda década del siglo XXI, ha dejado claro que en oposición a la idea del Estado *desdibujado* —que el discurso de la globalización neoliberal y su “racionalidad globocéntrica” publicitaran— retorna el enfoque Estado-céntrico, lo cual obliga a conceptualizar los impactos de la crisis sobre el Estado, que fue la unidad geopolítica por excelencia en las relaciones internacionales, donde la globalización no significa su agotamiento, sino el “retorno” del Estado fuerte, garante de la inserción nacional en la estructura del sistema mundial. Así, la globalización entraña la reconfiguración geoeconómica diferenciada de los Estados nacionales: Estados centrales, semiperiféricos o en emergencia, y semiperiféricos, una perspectiva tricotómica del análisis del sistema-mundo que persiste, aunque con importantes ajustes en la jerarquía entre centro y periferia, así como entre Norte y Sur.

En cuanto al papel de la reconfiguración geoeconómica en el debate sobre globalización, es posible reconocer, *grosso modo*, tres principales aproximaciones. En primer lugar se encuentra la interpretación de una globalización económica fundamentada en el “pensamiento único”: un mundo basado en la utopía de un “mercado total” vinculado con una democracia liberal como fuentes de legitimidad para un modelo económico y civilizatorio en el que culminan la historia y la geografía (Fukuyama, 1991; Bhagwati, 2004). Se trata de una aproximación sustentada en la doctrina neoliberal, según la cual es necesaria la apertura de los mercados nacionales, la fusión de empresas con base en capitales transnacionales, la eliminación de empresas públicas vía privatización de las industrias estatales y la desregulación financiera internacional a favor de una acumulación con base en la especulación, y en menor medida reformas de mercado en apoyo del libre comercio. En este escenario, las fuerzas del mercado reestructuran la geografía comercial delineada por los Estados nacionales y favorecen un esquema comercial global integrado con los Estados como agentes de la interdependencia comercial y financiera.

Un segundo enfoque busca reconocer en la latente crisis de la globalización una expresión certera de la crisis mundial del capitalismo, que ante el derrumbamiento derivado de su más reciente crisis financiera global entre 2008 y 2009, conllevará al fin del neoliberalismo y, consecuentemente, al derrumbe del capitalismo a “corto plazo” (Vergopoulos, 2002; García Linera, 2016). En esta aproximación, la configuración geoeconómica se somete a un viraje radical orientado a una nueva dinámica económica postcapita-

lista, capaz de superar el esquema de acumulación de la economía-mundo moderna.

Una tercera aproximación, la cual se adopta como interpretación para este trabajo, 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). Para Ugarteche:

[...] la exclusión y la marginación no son otra cosa que maneras diversas de articulación dentro del nuevo sistema que conforman un todo integral: globalización/exclusión son las dos caras de la misma moneda, que es el sistema mundial. Además, el cambio en las relaciones interestatales es el soporte para el nuevo régimen de acumulación. Esto resulta, entonces, en nuevas relaciones de dominación y dependencia política entre los Estados que van a dar pie a un devenir en las nuevas relaciones del capital mundializado (Ugarteche, 1998).

La crisis e incluso superación de la globalización neoliberal podría conllevar a esquemas postneoliberales, pero no forzosamente postcapitalistas. En este sentido, Wallerstein (2007) considera que la globalización neoliberal será observada retrospectivamente como una oscilación cíclica en la historia de la economía-mundo capitalista, por lo que en el debate no sólo esta fase concluyó, sino el nivel de recomposición social y equilibrio en el sistema mundo capitalista, que logrará “el retorno pendular” a un esquema de mayor control y gobernabilidad sobre la economía mundial y su reconfiguración geoeconómica.

En consonancia con este enfoque, se encuentran las hipótesis sobre las implicaciones de un proceso de “desglobalización” económica, que si bien asumen la contundente crisis de la globalización neoliberal, analizan cautelosamente las posibles nuevas reconfiguraciones o expresiones de recomposición del sistema capitalista (Jalife, 2007; Halimi, 2009; Abdelal y Segal, 2009). Así, se ha constatado en el conjunto de escenarios posteriores a la crisis económico-financiera global que estalló entre 2008 y 2009. Las economías centrales colapsaron en dimensiones sólo comparables con las alcanzadas en la crisis de 1929, que conllevaron a un giro en torno a sus doctrinas económicas nacionales, al ajuste de algunas normas y procedimientos en los regímenes económicos y financieros internacionales, y a un posicionamiento más expreso de las emergentes economías semiperiféricas.

No obstante, como resultado final se trazaron diferenciados escenarios de recomposición en el marco del persistente capitalismo que deben ser considerados al menos como importantes variables coyunturales. Estos es-

cenarios se expresaron tanto en los bloques regionales geoeconómicos —América del Norte, la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), etc.— que adoptaron estrategias conjuntas de inserción al mercado internacional, y en las instituciones financieras internacionales dominantes que han sido recapitalizadas tras la última crisis financiera global.

Frente a este contexto, México aún detenta una de las experiencias más apegadas a la ortodoxia neoliberal al haber adoptado y sostenido las reformas exigidas desde la década de 1980 por los organismos financieros internacionales, sin prever los impactos que éstas han causado en la economía política nacional. Entre las premisas neoliberales asumidas se encuentran: la obtención a toda costa de la estabilidad macroeconómica; la integración al mercado mundial mediante una apertura comercial y financiera unilateral sin negociación de reciprocidad alguna; la adopción de 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, lo que cuestionó severamente la vocación reguladora y redistributiva del Estado como instancia rectora del interés público (Ibarra, 2005).

Estas reformas, inspiradas en el puntual cumplimiento 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 frente a la economía estadounidense en todos los órdenes, y opacaron la oportunidad de construir un esquema interno de equidad, solidaridad y justicia social, así como las posibilidades de ganar una mejor inserción de la economía nacional al mercado mundial.

No obstante, existe la posibilidad y necesidad de vislumbrar alternativas que pudiesen contribuir a la redefinición del entorno geoeconómico internacional y nacional, frente al modelo económico orientado a la exportación y al rígido cumplimiento del Consenso y post Consenso de Washington (Kuczinsky y Williamson, 2003), y el probable desempeño de la economía mexicana en el marco del emergente y también polémico Consenso de Beijing.

Por tanto, en el centro de este análisis se encuentra la proyección geoeconómica de México y sus condicionantes frente a la heterogénea y desigual globalización; la reestructuración del sistema internacional frente a la triple crisis económico/financiera-energético/alimentaria-climático/ambiental; la crisis de hegemonía estadounidense y la paralela emergencia de nuevos actores semiperiféricos, con incidencia creciente en la agenda internacio-

nal; incluidos sus impactos en las relaciones de fuerzas internacionales tendientes hacia un nuevo orden policéntrico, lo cual condiciona de forma particular el escenario de las relaciones interamericanas; un referente fundamental en la contextualización regional del despliegue geoeconómico mexicano.

Enseguida, se presenta un diagnóstico sobre las transformaciones en la estructura de poder internacional a partir de las nuevas dinámicas geoeconómicas, a la luz de una sustancial transformación en el poder hegemónico estadounidense y la creciente influencia de actores internacionales no hemisféricos, tales como China o Rusia, fundamentalmente en la subregión de América del Sur.

DINÁMICAS GEOECONÓMICAS Y PODER INTERNACIONAL

La unicidad del escenario mundial actual se caracteriza por las constantes transformaciones que configuran un nuevo espacio de turbulencias (Rosenau, 1990) para las interacciones del sistema internacional. La particularidad de esta época se aprecia en la forma en que asuntos de índole tan diversos como el deterioro ambiental, el control sobre patentes o la adquisición hostil de acciones¹ adquieren relevancia política, al vincular la importancia del contexto económico y las escalas 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. Sin olvidar las profundas transformaciones que vislumbra la explícita rivalidad interhegemónica entre China y Estados Unidos, el debate conceptual entre el Consenso de Washington y el de Beijing, así como las nuevas directrices geoeconómicas dejadas por la reciente crisis financiera internacional.

1) El primer elemento a debatir es el cambio en la “*naturaleza*” del Estado. Si bien sus anclajes a la dimensión nacional siguen vigentes, sus atribuciones que le caracterizan, particularmente la soberanía económica, han sido frecuentemente cedidas intencionalmente, pero irrevocablemente arrebatadas por nuevas dimensiones supranacionales o pretendidamente globales. La primera década del siglo XXI dejó claro que la estabilidad política interna de los Estados, fundamentalmente los del sur global, reflejan el

¹ Una oferta pública de adquisición hostil (OPAH) consiste en una operación por la que una persona física o jurídica realiza una oferta a los accionistas de una sociedad con el propósito de hacerse con una participación significativa para tomar el control de la misma, sin la aprobación de la dirección de la sociedad pretendida.

comportamiento de los flujos de capital y la volatilidad financiera.² Sin embargo, las tendencias de la economía política internacional y la reestructuración de la correlación de fuerzas internacionales, junto con el estallido de la crisis financiera y las estrategias de recomposición emprendidas por los Estados centrales (léase Estados Unidos y los países de la Unión Europea), demandan el retorno de los enfoques Estado-céntricos para encadenar la dinámica económico-financiera interna y la regulación de la competitividad internacional.

Una de las manifestaciones más contundentes del papel activo del Estado en la dinámica económica internacional, se expone en el ámbito energético petrolero internacional. Así lo demuestra el hecho de que de las 15 principales empresas petroleras en el mundo, 13 sean estatales o mayoritariamente controladas por el Estado y sólo dos del sector privado (Klare, 2008:18). De acuerdo con una investigación del *Financial Times*, coordinada por Carola Hoyos (2007), las siete principales empresas petroleras en el mundo contemporáneo son estatales. “Bajo un abrumador control estatal, estas empresas detentan un tercio de la producción mundial de gas y petróleo y más de un tercio del total de las reservas mundiales” (Hoyos, 2007).³

El control estatal sobre industrias estratégicas en lo que va del siglo XXI, no elimina el poder estructural de las compañías transnacionales y el hecho de que éstas respondan a un esquema de reglas y normativas trazadas por los países centrales para el control de la economía internacional. Sin embargo, es innegable que el reposicionamiento de los Estados (fundamentalmente en países en vías de desarrollo) sobre el control de sus recursos, había logrado cuatro beneficios contundentes: la obtención de colosales ingresos (empujados por el alza del crudo desde 2002, pero que bajaron desde 2008);⁴ el aumento de sus aportaciones a los ingresos fiscales de sus países sede (rentas petroleras sostenidas, ahora inciertas); el consecuente aumento en el gasto por concepto de desarrollo social (que otorgaba altos niveles de legi-

² Uno de los indicadores que expresa y define este índice es el de “riesgo-país”, uno de los más aceptados entre los inversionistas.

³ La petrolera estatal de Arabia Saudita, Saudi Aramco, es la que tiene mayor capacidad de producción de hidrocarburos en el mundo. Según datos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el monopolio árabe producía en marzo de este año cerca de diez millones de barriles diarios. El segundo lugar en producción es para la rusa Gazprom, con 8.38 millones de barriles diarios en 2016, según la revista *Forbes*. El tercero para la compañía nacional petrolera iraní. En el cuarto lugar, Exxon Mobil, la principal petrolera estadounidense, de la cual Rex Tillerson fue gerente antes de ser secretario de Estado en el gobierno de Donald Trump, disponible en <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-39633225>> (13-04-2017). Desde 2002, Pemex no figura entre las diez principales petroleras del mundo.

⁴ Tan sólo en el 2006 los países exportadores de petróleo registraron un ingreso estimado de 970 billones de dólares proveniente de los países exportadores de crudo, un monto tres veces mayor que el recibido en 2002 (Higgins y Klitgaard, 2006:1-2).

timidad a las elites gobernantes); y un aumento en su capacidad relativa para la obtención de autonomía frente a las gigantescas compañías transnacionales y los países centrales. Un escenario totalmente diferente en 2017.

Por otro lado, el reposicionamiento del Estado en las tendencias de la economía política y en la recomposición-regulación del mercado internacional, alcanzó su mayor expresión entre 2008 y 2009, como resultado de la crisis financiera internacional. La fórmula económica neoliberal “Reagan-Thatcher” que definió al Estado, no como la solución sino como el problema, se agotó tras el derrumbe de Wall Street y el intervencionismo estatal de las economías centrales para el rescate financiero de la banca privada internacional. La administración del presidente George W. Bush, primero, y después la de Barack Obama, han revertido el discurso del Estado mínimo para recurrir masivamente a la intervención del Estado. Las principales entidades de crédito inmobiliario —Fannie Mae y Freddy Mac junto con el American International Group (AIG), la mayor compañía de seguros del mundo— fueron nacionalizadas.

Y el secretario del Tesoro estadounidense, Henry Paulson (ex presidente de la banca Goldman Sachs...) propuso un plan de rescate —reformado y aprobado por el Congreso de Estados Unidos— de las acciones “tóxicas” procedentes de las “hipotecas basura” (*subprime*) por un valor de unos 700 mil millones de dólares, que también adelantaría el Estado, o sea los contribuyentes (Ramonet, 2009).

En todo caso, la persistente tendencia del nuevo *estadocentrismo*, como fuente de recomposición financiera, ha trazado un mapa geoeconómico diferencial al proceso de rescates vividos en la década de los noventa, principalmente en las economías del sur global, con particular énfasis en América Latina y Asia. En el siglo XXI, el Estado actúa para el rescate de las economías centrales y las instituciones financieras internacionales y regionales (como el Banco Central Europeo), parecen concentrarse en atender la crítica estabilidad de los países del norte global. La elección de Donald Trump refuerza el carácter Estado-céntrico aunque en una amalgama nacionalista, conservadora, opuesta a toda forma de multilateralismo relacionada con los tratados de libre comercio, pero no ajena a la financiarización económica, como lo muestra la composición de su gabinete en el que predominan hombres de negocios vinculados con la bolsa, la industria transnacional y el circuito inmobiliario transnacionalizado.

2) Otro tema a debatir es la agenda del desarrollo, donde el rol del Estado aparece altamente cuestionado en lo que toca al combate a la pobreza,

las pensiones, la seguridad social y las crisis sanitarias, la gestión de la deuda externa, la capacidad de respuesta ante los desastres ambientales (particularmente virulentos en 2017) y subsecuentes crisis humanitarias, la crisis ambiental y la soberanía alimentaria. De acuerdo con el Banco Mundial, el persistente encarecimiento de los alimentos que se está registrando en los mercados internacionales desde junio de 2010, ha arrojado a la pobreza extrema a 44 millones de personas. Los precios de los alimentos subieron en promedio un 15% entre octubre de 2010 y enero de 2011. Gracias a esta evolución, ahora este índice está un 29% sobre su nivel en 2010 y sólo un 3% por debajo del máximo que alcanzó en 2008 (*El País*, 15-02-2011).

Sin embargo, de acuerdo con el Observatorio de Alimentos del Banco Mundial (2014):

[...] los precios internacionales de los alimentos disminuyeron un 6% entre abril y agosto de 2014, alcanzando su nivel más bajo en cuatro años, según la última edición del informe Alerta sobre precios de los alimentos. Esta fuerte baja fue impulsada principalmente por los precios del trigo, que descendieron un 19% y del maíz que se desplomaron un 21% en dicho periodo. En tanto los precios del arroz aumentaron un 13%. Luego de 2016, nuevamente aumentan los precios de los alimentos, a causa del cambio climático, las sequías y diversos fenómenos meteorológicos que se presentan particularmente fuertes en 2017.

Por su parte, América Latina ya no es la región más contrastante y desigual del mundo. Si bien las desigualdades siguen siendo altas, han disminuido notablemente en los últimos 20 años. Para Stephan Klasen, profesor de economía del desarrollo en la Universidad de Göttingen (Alemania), hay dos razones principales para explicar este fenómeno: condiciones económicas favorables y políticas públicas proactivas para redistribuir la riqueza y mejorar la recaudación de impuestos (desplegadas por los gobiernos de Argentina, Brasil y otros). Es en África donde actualmente se ubican los mayores índices de desigualdad, medidos en términos de la concentración del ingreso. El PNUD calcula que para 2017 se han incorporado unos 80 millones de personas a la clase media en esta región.

Estimaciones regionales actualizadas de la CEPAL sobre la pobreza y la pobreza extrema, muestran —después de un periodo de 12 años de caída entre 2002 y 2014— un incremento en 2015 y 2016. La pobreza y pobreza extrema en América Latina aumentó de 168 millones de personas a 186 millones, de 2014 a 2016, de acuerdo con el *Panorama Social de América Latina 2017*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En 2014 el porcentaje de latinoamericanos en pobreza fue de

28.5%, porcentaje que subió a 30.7% en 2016. “En 2016, el número de personas en situación de pobreza llegó a 186 millones, incluyendo 61 millones en situación de pobreza extrema”, de acuerdo con la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena (disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/cepal-hay-186-millones-de-personas-en-pobreza-y-pobreza-extrema-en-al>>, *El Universal*, Ivette Saldaña, 20 de diciembre de 2017).

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. Para 2016, de acuerdo con Miranda

[...] la deuda externa pública y la deuda externa privada alcanzan en la región un aproximado de US\$ 1 600 000 millones, lo que equivale a casi el 40% del PIB promedio. Los bonos soberanos son casi el 60% de la deuda pública externa. La deuda multilateral tiene presencia en la región a partir de bancos regionales, como el BID y la CAF. Países como China, han ingresado con fuerza a la región como prestamistas. En los últimos años la deuda interna se ha tornado un instrumento de financiamiento, sin condicionalidades pero con tasas de interés altas. En muchos casos, esta deuda es mayor que la deuda externa, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México. Otro mecanismo que puede generar problemas de endeudamiento en el mediano y largo plazo son las alianzas público privadas, las mismas que no incorporan en sus presupuestos el costo del proyecto a financiar, convirtiéndose en un riesgo fiscal (Miranda, 2017).

3) En otra tendencia geoeconómica se advierte una opacidad de lo social y una reestructuración de la fuerza laboral en función de las exigencias del mercado, que multiplica 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 caracterizan un empleo “decente”. 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. No obstante, en la segunda década del siglo XXI, destaca la dificultad para evaluar los efectos de la globalización en torno al empleo, pues éstos se manifiestan sobre todo de manera indirecta, a través de la deslocalización de nuevas inversiones en el extranjero. La globalización se traduce en una competencia de asalariados a escala mundial que contribuye a una bajada casi universal de la parte del PIB dedicada a la remuneración de los salarios. Esta remuneración se muestra aún más desequilibrada, en tanto que los flujos netos de capitales han

cambiado de dirección y son los países emergentes los que financian la mayoría del déficit comercial de las economías centrales (AGLMD, 2010).

4) Otro rasgo característico de esta nueva geoeconomía mundial es el aumento de la visibilidad e influencia de los actores protagónicos del mercado internacional, y la variación de dicho protagonismo tras la crisis financiera internacional. La Organización Mundial de Comercio (OMC), el G7/8 o el Fondo Monetario Internacional, aun cuando preservan un sitio privilegiado en la definición de la agenda económica internacional, como lo evidencian las reuniones anuales del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, otros organismos y países emergentes comienzan a reorientar el rumbo de las discusiones en torno al comercio internacional. Así lo demuestra la creciente influencia del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en la OMC y en el Grupo de los 20, y la creciente redefinición de alianzas Sur-Sur para la construcción de plataformas de negociación comercial, que no dependen de las decisiones de los países centrales.

El decremento de la economía mundial recayó sobre los países centrales y a pesar del dinamismo de las economías emergentes, no hay recuperación económica desde 2008-2009, al menos hasta 2016. En todo caso, el Fondo Monetario Internacional se ha fortalecido y a la escala mundial se apuntaló la apuesta neoliberal. México fue uno de los promotores para reforzar la arquitectura financiera con la que el FMI se propuso manejar la crisis, a pesar que los resultados de esas medidas de más de lo mismo fueron desastrosas. En la actualización de la perspectiva para 2017, afirma Obstfeldt (2017) en el Blog del FMI, que:

La dislocación social generada por la globalización y, aún más, por los cambios tecnológicos es un importante reto que cobrará más importancia en el futuro. Una de sus consecuencias ha sido la profundización de la desigualdad y el estancamiento salarial en muchos países. Sin embargo, dar marcha atrás a la integración económica impondría costos económicos agregados sin mitigar la necesidad de que los gobiernos inviertan en fuerzas laborales ágiles y bien preparadas y adopten políticas que compaginen mejor la composición de la oferta y la demanda laboral.

A partir de 2010, la estructura de participación de cuotas por país en el FMI da más cabida a varios países emergentes, casi todos los países del bloque BRICS, con excepción de Sudáfrica, están desde entonces entre los principales diez accionistas de ese Fondo: China pasa de la novena posición a la tercera; Rusia de la décima a la novena; India de la posición 13 a la octava; Brasil de la posición 17 a la décima. México también registra un importante movimiento: de la posición 19 a la 14. Con la ampliación de capital,

supuestamente se refuerza el multilateralismo económico, sin embargo, aunque algunos países emergentes aumentaron su capital en el Fondo, no se cuestiona el poder de veto de Estados Unidos, país que aporta el mayor volumen de capital.

Al multilateralismo limitado por la hegemonía estadounidense se sumó la reedición del neoproteccionismo, pues las diversas reuniones de la OMC, incluida la de Buenos Aires en diciembre de 2017, no concluyen medidas para resolver los ya históricos asuntos pendientes de la Ronda de Doha, ni los temas de la agricultura, ni los acuerdos multifibras. Empero, la política económica mexicana sigue reivindicando el discurso multilateralista, sin elementos para oponerse al neoproteccionismo de los países centrales y aferrada a la ortodoxia del Consenso de Washington. En todo caso, la reunión del G 20 en Los Cabos, México (2011), introdujo el tema de la sustentabilidad y el pago por servicios ambientales entrañados en un enfoque de la “economía verde”; un tema “insignia” para la participación mexicana en el G 20.

Entre 2009 y 2017 se debilita el comercio internacional, pero la Organización Mundial del Comercio (OMC) incorpora (Declaración del GT Integración y Unidad Latinoamericana de CLACSO, 2017)

[...] una gran cantidad de atribuciones que escapan del consenso de las naciones que la conforman y le restan transparencia a su funcionamiento. Además, las promesas librecambistas de la OMC han sido rebasadas por completo por los grandes desafíos del capitalismo actual: ataques a las culturas tradicionales, emergencia de conflictos étnicos y bélicos, desplazamientos de poblaciones que dan lugar a oleadas migratorias, excesivo poder librado a las grandes corporaciones, degradación del medio ambiente y amenazas proteccionistas.

Si bien los Objetivos para el Desarrollo del Milenio⁵ incorporan la dimensión sostenible, factores como la pobreza, la precariedad laboral y la desregulación del rol del Estado, aumentan las desigualdades. Se sigue cuestionando la política monetarista que impulsan el FMI y el Banco Mundial. El caso de México es paradigmático en el incumplimiento de esos objetivos:

⁵ El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) cuyo objetivo es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede atrás para el 2030, disponible en <<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>>.

poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático, pues no obstante que se cumple con la mayoría de los objetivos, no se alcanzan los objetivos relacionados con el crecimiento económico, tampoco se logra estructurar una política social en sincronía con la política económica, el deterioro ambiental es creciente y el abatimiento de la pobreza y la desigualdad social es cuestionado de cara a las cifras oficiales.

5) Por su parte, las redes de información y de comunicación no expresan cabalmente la creciente conformación de una sociedad de la información, cada vez más integrada y respaldada por el acceso a las ventajas competitivas de la revolución científica, tecnológica y mediática, pues las brechas informáticas y digitales aumentan progresivamente, 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 una minoría se privilegia con la telefonía satelital, GPS o con servicios de televisión digital. De acuerdo con los datos estadísticos sobre internet del sitio: <www.internetworldstats.com>, la población estimada para Estados Unidos en 2017 es de 363 224 006. Hay 320 068 243 usuarios de internet con una tasa de penetración del 89.1% en marzo de 2017. Son 223 081 200 suscriptores de Facebook en junio de 2016, con una tasa de penetración de 61.4%. En México y Centroamérica se estima una población de 177 249 493 en 2017. Hay 105 771 952 usuarios de internet en junio 30 de 2017 y una tasa de penetración del 59.7%; en México era del 27% en 2010. Facebook cuenta con 102 760 000 suscriptores en junio de 2017, con una tasa de penetración del 58.0%, que en México era de 13.4% en 2010.

Las redes sociales fueron muy relevantes en la conformación y sostenimiento de trascendentes movilizaciones políticas en el Oriente Medio, Asia o Europa occidental. A la par de la crisis agudizada, sigue vigente la capacidad de comunicación entre activistas, medios de comunicación, organizaciones defensoras de derechos humanos, etc., quienes han encontrado en los medios electrónicos un nicho de acción-vinculación estratégico. Finalmente, el particular fenómeno político a nivel mundial derivado de la plataforma cibernético-informativa Wikileaks, ha hecho tangible la demanda mundial por la transparencia de las comunicaciones político-diplomáticas en torno de los más relevantes temas de la política internacional, sobre todo la corrupción y la especulación financiera (Panama Papers, 2016; Paradise Papers, 2017). Al punto de trastocar las agendas internas de los países centrales y las relaciones internacionales a niveles conflictivos nunca antes

vistos, y ante una opinión pública que puede acceder a información privilegiada sin restricciones mediante el internet.

6) En cuanto al régimen internacional de energía, es posible identificar tres características trascendentes en el actual sistema internacional: la re-emergencia del nacionalismo petrolero, la consecuente reestatización de la riqueza energética y un gigantesco aumento en los ingresos nacionales derivados del petróleo. Lo que ha otorgado una excepcional incidencia en el manejo de los volúmenes de petróleo y gas, ya no sólo en el marco de una institución como la OPEP, sino en un escenario que incorpora a países como Rusia, lo que ha derivado en un mayor control sobre el mercado petrolero internacional y ha abierto un nuevo entramado de relaciones entre poderes emergentes petroleros y países centrales, en el marco de un inminente rechazo al unilateralismo estadounidense-occidental y la exigencia de un orden mundial multipolar.

Se trata a su vez, de un proceso consecuente con la desglobalización-localización financiera, la crisis del (des)orden mundial unilateral-militar estadounidense llevado a su máxima expresión durante la administración W. Bush y su continuación con la administración de Barack Obama, pero que toma un nuevo derrotero con la política energética de la barbarie mercantil con el gobierno de Donald Trump. Asombra la incapacidad estadounidense para resolver el empantanamiento militar sufrido en Irak; la resultante impotencia para sostener la arquitectura del sistema financiero internacional y para enfrentar a la paralela crisis climática, energética y alimentaria a escala global (Ramonet, 2008). Todo esto ha conducido a una emergente estructura multipolar o al menos a la “no-polaridad”, como afirma el director del Council on Foreign Relations (CFR), Richard Haass, que aun cuando plantea amplias divergencias en cuanto a los modelos de organización o escenarios futuros,⁶ todos coinciden en mayor o menor medida en que el mundo de hoy experimenta cada vez más un poder distribuido, aunque los medios para disputarlo también se han reestructurado con la apuesta del complejo industrial militar del gobierno de Donald Trump.

7) En el marco de esas disputas por la redistribución del poder internacional, la dinámica geoeconómica internacional está siendo trastocada de ma-

⁶ Zbigniew Brzezinski propone un orden *pentapolar* entre Estados Unidos, Japón, Unión Europea (UE), China e India. Jalife habla de un orden *hexapolar* en el que a los gigantes económicos y potencias nucleares (Estados Unidos, UE, Rusia, China e India) agrega a Brasil y omite a Japón. Mientras que el geoestratega y ex primer ministro ruso Yevgeny Maksimovich lanzó el concepto de “triángulo geoestratégico” entre India, China y Rusia, todos ellos coincidentes en mayor o menor grado con la particular importancia que constituye el bloque de los BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (acrónimo acuñado por el banco de inversiones Goldman Sachs y posteriormente utilizado en un creciente número de análisis académicos y políticos), que acumulan el 40% del PIB Mundial (Jalife, 2007:19-21).

nera contundente por el nuevo gigantesco crecimiento económico y comercial experimentado por China en la última década y su creciente búsqueda de inserción y esfuerzos por establecer un liderazgo internacional, frente al relativo declive de hegemonía que atraviesa Estados Unidos, al menos en la esfera económica y político-diplomática. El escenario de crisis y la búsqueda de respuestas frente a ella exacerban un nuevo esquema de rivalidad de liderazgo hegemónico. Así lo han hecho notar los principales centros de investigación, *think tanks* y publicaciones especializadas en política, economía y relaciones internacionales,⁷ ante la crisis financiera internacional y la evidente reestructuración del orden geopolítico global.

La tensión sinoangloamericana que ocupó una posición privilegiada en la conducción de la política exterior estadounidense y en el trazo de la diplomacia internacional ejecutada por el presidente Barack Obama y su canciller Hillary Clinton, es cuestionada por la administración Trump que juega con su alianza con Rusia para contrapesar a China. Paralelamente, el histórico Consenso de Washington, que determinó las pautas generales de los modelos económicos de los países en desarrollo, durante la década de los noventa, como lo ejemplifica notablemente la región latinoamericana, ha entrado en un proceso de crisis que busca, sin embargo, una nueva narrativa triunfalista de las reformas de mercado. Por un lado, están los intentos reformistas de la versión ortodoxa del Consenso de Washington a través de los todavía influyentes trabajos de su fundador John Williamson,⁸ sobre las instituciones financieras internacionales y sus programas en los países periféricos y semiperiféricos, mientras que por otro lado, están las críticas al Consenso lanzadas por Joseph Stiglitz (1998)⁹ en su propuesta de un Post Consenso de Washington, que no ha logrado un cambio sistémico en las políticas económicas internacionales.

Por su parte, China ha tomado un rol protagónico en el inminente esquema internacional que demanda la construcción de un orden multipolar, acompañándose de una agresiva diplomacia comercial que ha logrado insertarse en una amplia cantidad de mercados nacionales y locales de todo el mundo (incluyendo la Unión Europea y Estados Unidos), así como una negociación cada vez más sólida con países ricos en recursos naturales en

⁷ Véanse, por ejemplo, los foros de discusión generados por el estadounidense Council on Foreign Relations, y los artículos de su influyente publicación *Foreign Affairs*; así como de la también prestigiosa revista *Foreign Policy*, o de la publicación *China Journal of International Politics*.

⁸ Williamson y Kuczynski (2003) plantean las reformas económicas orientadas al mercado requeridas por la actualización de las ideas originales del Consenso de Washington.

⁹ Stiglitz (1998) ya planteaba antes del décimo aniversario del Consenso una serie de críticas contra la ortodoxia neoliberal de las políticas emanadas de lo que se planteaba desde entonces como un paradigma ideológico.

Asia, África, el Oriente Medio y América Latina. La búsqueda por consolidar su poder a nivel global se ha traducido en un polémico concepto-proyecto conocido como el Consenso de Beijing,¹⁰ una iniciativa que busca establecer las pautas de un modelo de desarrollo de liderazgo global que rivaliza abiertamente con el modelo y doctrina angloestadounidense.

Mientras tanto, el creciente pronunciamiento de autonomía económica y política en varios de los países de América Latina, así como en los foros y proyectos de integración regional en la última década del siglo XX, son un ejemplo de la crisis de liderazgo estadounidense y de la demanda de *nuevos modelos de desarrollo*, autónomos y alternativos, frente al emergente esquema de rivalidad hegemónica. Situación que, sin embargo, lleva a la región a enfrentar una paradójica y probablemente “riesgosa” aproximación con nuevos centros de poder político y económico como China, cuyas rivalidades con el poder hegemónico provocan estrategias geoeconómicas profundamente depredadoras, que nublan los horizontes de autonomía y desarrollo alternativo.

La interrogante que aquí se plantea es el impacto que generan todos estos escenarios de transformación geoeconómica sobre el poder internacional y en la proyección-reorganización geoeconómica de México. Los desafíos que plantean estos escenarios al caso mexicano en cuanto a sus relaciones con los centros de poder mundial, se refieren al supuesto nuevo multilateralismo, en especial con respecto a Estados Unidos y el peso decisivo de las relaciones interamericanas frente al papel de América Latina.

En un trabajo anterior, Preciado (2005) se planteaban siete escenarios de regulación-negociación-diversificación geoeconómicos en el mundo, que en sus líneas generales sigue vigente:

- *Liberal ortodoxo*: medidas del Consenso de Washington; liberalización a ultranza, reformas de mercado (América del Norte, Australia y la mayor parte de América Latina y el Caribe).
- *Industrial renano*: políticas industriales estatales y banco central fuerte; mercado comunitario como articulador con el mercado mundial (Europa).
- *Regulación gerencial*: el Estado como agente articulador de tradición y cambio; apertura selectiva (Japón y Corea del Sur en Asia).
- *Economías en transición* (Rusia y ex bloque soviético).
- *Semiperiferia emergente* (actualmente ocupada por los BRICS).

¹⁰ De acuerdo con Cooper (2004), el Consenso de Beijing emerge con nuevas actitudes frente a la política internacional, el desarrollo y la balanza del poder global. Manifiesta voluntad para una ruta innovadora que cree fuertemente en la soberanía y el multilateralismo, así como un deseo de acumular herramientas para modificar la proyección asimétrica del poder.

- *Economías en disputa*: guerras y reconversión de periferias revalorizadas por objetivos geopolíticos como gas, petróleo, agua y minería (Irak, Afganistán, el Medio Oriente, Ucrania y Noráfrica).
- *Socialismo con mercado* (China, Vietnam y Cuba).

Los cambios que introduce la crisis sistémica y global en estos siete escenarios, decantan bloques de negociación en torno del supuesto nuevo multilateralismo que busca la reorganización principalmente de la arquitectura del sistema financiero internacional. Sin embargo, estamos frente a un sistema mundial multipolar en lo económico, principalmente en la dimensión comercial, que sigue imponiendo un modelo orientado a la exportación, pero con hegemonía financiera y estratégica militar estadounidense, aunque esa hegemonía sigue en disputa entre los países centrales asiáticos y europeos.

Los esquemas geoeconómicos globales antes referidos: *pentapolar*, *hexapolar* o figuras como el poder tricontinental (Japón-Europa-Estados Unidos) o el nuevo triángulo geoestratégico: Rusia-India-China, con su extensión hacia Brasil y Suráfrica, plantean la complejidad introducida por la crisis sistémica y global sobre la reestructuración del poder mundial entre centro, periferia y semiperiferia. Estamos frente a una crisis esencialmente de civilización que rebasa ampliamente los supuestos valores del crecimiento económico y las visiones limitadas del desarrollo. Terminar con la economía de guerra, superar los impactos ambientales negativos del modelo dominante y la depredación asociada con el modelo extractivo; oponerse a la exclusión en nombre de la eficiencia y el productivismo, suponen una geoconomía de horizonte civilizatorio por la paz, el desarme nuclear, por la lucha contra la desigualdad y por la inclusión, por la cohesión social y la redistribución del ingreso. Estos son algunos de los términos a discutir en una nueva estrategia de desarrollo.

LA PROYECCIÓN GEOECONÓMICA DE MÉXICO

De acuerdo con la revista *Expansión* (2017): “Las elecciones en México, la continuación de las negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la normalización de la tasa de referencia en Estados Unidos y su reforma fiscal, definirán gran parte del camino de la economía en México para 2018” (*Expansión*, 12-12-2017). El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que la economía mexicana crezca 1.9% en 2018, mientras que proyecta un crecimiento de 2.1% para 2017. Aunque el Banco de México aplicó medidas de política económica di-

rigidas a mitigar el impacto negativo de un entorno económico internacional adverso, la economía no ha crecido a las tasas esperadas entre 2009 y 2017. Si Estados Unidos impulsa un esquema fiscal más atractivo para las inversiones y sube la tasa de referencia, los capitales se verán atraídos a ese país, afectando el flujo de capital en países emergentes como México, según el Bank of America. Además, la incertidumbre y volatilidad del tipo de cambio, asociados con la renegociación del TLCAN, desincentivarán la Inversión Extranjera Directa en México si esas negociaciones se extienden hasta finales de 2018.

El panorama expuesto por la revista *Expansión* no es favorable para el modelo económico orientado a la exportación industrial y de servicios. Aunque persiste la creencia que una mayor apreciación del dólar y un comportamiento económico más favorable en Estados Unidos beneficiarán las exportaciones mexicanas, el turismo y remesas en México. Este país sigue siendo fuente de emigración internacional; el INEGI calculó que durante el tercer trimestre de 2015, la tasa de emigración internacional de México se elevó a 36.1 por cada 10 mil mexicanos, mientras que la de inmigración alcanzó la mitad, 18.3 personas por esa misma cantidad de población. Así, el saldo neto migratorio resultó negativo de nuevo, con 17.8 personas por cada 10 mil habitantes (*Proceso*, 28-01-2016).

De acuerdo con Rubén Aguilar:

Para el primer trimestre del 2016 las remesas se ubicaron como la tercera fuente de divisa estadounidense con 6 216 millones de dólares. La superan las exportaciones manufactureras con 76 562 millones de dólares y la inversión extranjera directa con 7 896 millones de dólares. En cuarto lugar está el turismo con 4 661 millones de dólares y en quinto las exportaciones petroleras con 3 479 millones de dólares. [Aguilar destaca que] En 2014, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares publicada por el INEGI, el número de hogares dependientes de este ingreso alcanzó los 1.29 millones que equivalen al 4.1% del total de las familias en el país. Dentro de este segmento, el 75% pertenece a los seis quintiles inferiores que perciben ingresos menores a 9 000.00 pesos al mes (Aguilar, 2016).

En cuanto a la posición estructural de México, es importante señalar que luego de 2004, este país perdió su rol importante en la geopolítica petrolera latinoamericana. De acuerdo con datos de Pemex, destacados por *El Economista* (27-01-2016), la producción de crudo del 2015 es la más baja registrada en al menos, 13 años. La producción petrolera de México llegó a su punto más alto en el 2004 cuando se producían 3 380 000 barriles diarios. Pemex lleva más de una década, desde el 2005, sin aumentar su pro-

ducción de crudo. El productor más importante de Latinoamérica, México, ostenta el puesto de tercer mayor productor offshore (*Portal Informativo Industrial*, 13-02-2017, disponible en <<http://www.portalinformativoindustrial.com/hidrocarburos/offshore-un-futuro-bajo-el-mar/>>). Pero este país ha visto rendimientos cada vez más bajos de los activos extraterritoriales, con una caída de la producción de un 31% entre 2005 y 2015. Aun así produjo cerca de dos millones de barriles diarios en 2015, representando el 7% de la producción global *offshore*. Se calcula que la producción de crudo mexicano caerá a menos de 1 800 000 barriles diarios, lo cual significa menor disponibilidad de la renta petrolera para las finanzas públicas, a la par de agudos conflictos derivados de la privatización energética del gobierno de Enrique Peña Nieto.

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 en la geopolítica global, las apuestas geoeconómicas que se hacen desde las políticas gubernamentales afectan decisivamente el carácter de su agenda de desarrollo nacional. Las principales apuestas geoeconómicas para 2017 son:

- Las proyecciones económicas del Banco Mundial son: porcentaje de aumento del PIB 2,7% promedio mundial; 0,8% América Latina y el Caribe; 6,5% China; 2,1% Estados Unidos; 1,5% Japón. México presentará tasas inferiores al dos por ciento.
- Se da un impulso acelerado a la integración de bloques económicos, principalmente de carácter regional, bajo el esquema más ortodoxo de libre comercio, como es el caso del Triángulo del Norte: México, Guatemala y Honduras, herencia de los Acuerdos de Tuxtla. Persiste un bajo perfil en la Asociación de Estados del Caribe, que compite con la CARICOM. Se impulsa la Alianza del Pacífico, antes Arco del Pacífico, un intento mexicano por encabezar la integración de los países latinoamericanos ubicados en la cuenca del Pacífico. Hay otros bloques que, además del impulso al libre comercio, tienen componentes de control geoestratégico de los territorios involucrados, como es el caso de la ahora llamada Iniciativa Mesoamericana, antes el Plan Puebla-Panamá que incorporó a Colombia. Un espacio donde se cruzan el Plan Colombia, la Iniciativa Andina y la Iniciativa Mérida, donde convergen las estrategias antiterroristas estadounidenses y contra el crimen organizado.
- La estrategia de reinserción internacional basada en la integración de un bloque económico norteamericano ha sufrido un declive en

los últimos cinco años; paralelamente, desde 2015, se impulsan iniciativas mexicanas ante organismos panamericanistas como la OEA y las Cumbres de las Américas:

- o El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyos rendimientos económico-comerciales han resultado decrecientes, nulos o contraproducentes para la economía mexicana. Una expresión de la falta de resultados en el crecimiento económico nacional neto, se reflejó, por ejemplo, en el promedio anual de 300 mil trabajadores mexicanos expulsados hacia Estados Unidos en los 15 años de vigencia del Tratado (*La Jornada*, 08-05-10), en el fracaso respecto de la creación de empleos, la ruptura del tejido industrial no asociado con la exportación, el incremento de la dependencia alimentaria que obliga a la importación masiva de granos y alimentos básicos para la dieta mexicana o, entre otros aspectos negativos, el impacto ambiental derivado del modelo económico cuyos costos anuales se calculan en un 10% del PIB mexicano.
- o La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), sufrió una eminente suspensión a partir de la llegada a la presidencia estadounidense de Barack Obama en 2009, año a partir del cual se modificó el formato de las reuniones presidenciales trilaterales, dando prioridad a la cooperación financiera y militar entre Estados Unidos y México a través de la Iniciativa Mérida¹¹ (Preciado, 2009). La dimensión de seguridad quedó sobrepuesta a la agenda de prosperidad y desarrollo, a través de la Iniciativa Mérida, mediante la cual México ha sido integrado *de facto* al “perímetro de seguridad” de Estados Unidos al quedar incluido en la zona del Comando Norte del Pentágono.
- El privilegio de las relaciones comerciales sobre las político-diplomáticas por parte de México hacia Estados Unidos, lleva a una asimetría creciente en la intensa interdependencia recíproca de la relación

¹¹ El presidente de Estados Unidos, Barak Obama y el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, estuvieron en Guadalajara, México, el 9 y 10 de agosto para participar en la Cumbre de Líderes de América del Norte, junto con el presidente Felipe Calderón. Se trataron los temas de competitividad de la región, energía, medio ambiente y seguridad ciudadana, en el marco de la crisis económica y los retos globales como el cambio climático. Sin embargo, los temas espinosos de la relación trilateral no desembocaron en acuerdos específicos: no se revisará el TLCAN; no se liberaron los fondos de la Iniciativa Mérida, debido a las reservas del Congreso estadounidense frente al respeto de los derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico en México; tampoco se concretizaron acuerdos respecto al tema migratorio en la región norteamericana.

bilateral. México exportó en 2016 el 81% de bienes y servicios hacia la potencia del Norte, e importa de ella un 46.2%. Un saldo comercial favorable que es foco de ataque para el gobierno de Trump. Además, nuestro país ha sido entre el segundo y tercer socio comercial y ha provisto cerca del 13% del crudo que se importa desde la Unión Americana, no hay un trato de carácter recíproco frente a la importancia de los intercambios económicos que sea capaz de incluir la agenda migratoria, energética ni la agenda alimentaria en la relación bilateral.

- De acuerdo con Carbajal y Carrillo (2017) “La economía mexicana, es una de las de mayor apertura, [en 2017] cuenta con 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRIs) y nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”.
- 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 —como la CELAC—, relativos a la defensa de mejores condiciones de intercambio agropecuario o de integración comercial alternativa.

CONCLUSIONES

El entorno geoeconómico mundial en el marco de una crisis con distintos niveles de agudización se pretende enfrentar mediante el refuerzo del multilateralismo y la reforma del sistema financiero internacional. La Conferencia de Naciones Unidas sobre la crisis económica y financiera mundial y su impacto sobre el desarrollo, presentada en 2009 por Miguel D’Escoto, entonces presidente de la Asamblea General de la ONU, aportó elementos sustantivos para enfrentar la crisis (Anatomía de la Crisis, 2009): “La financiación externa para países en desarrollo se ha agotado [pues sus] costos se han disparado para las economías emergentes y los países en desarrollo”. Su escasez limita gastos de infraestructura. Además, su alto costo también afectará la sostenibilidad de la deuda en muchos países. Para la ONU (2009)

Los flujos mundiales del comercio cayeron bruscamente desde finales de 2008 [...] Los bruscos descensos de los precios de los productos básicos

están agravando el impacto adverso para muchos países en desarrollo, sobre todo las economías que dependen de exportaciones de productos primarios. [además] los flujos de remesas hacia los países en desarrollo se están moderando. [...] Los flujos de asistencia podrán quedar sometidos a presión debido a los ingresos menores en los principales países donantes. La mayoría de los países en desarrollo experimentarán probablemente graves problemas relacionados con la balanza de pagos internacionales.

Uno de los principales riesgos es el de una recesión prolongada del mercado de trabajo. La crisis económica y financiera mundial viene detrás de la crisis alimenticia, que no ha terminado. Las crisis económicas y financieras anteriores han demostrado que los periodos de contracción económica obligan a mujeres a asumir una carga desproporcionada. Menores inversiones en la protección ambiental, eficiencia energética y energía renovable, administración de aguas y tierras y la repoblación forestal podrán ralentizar los esfuerzos para que el desarrollo sea más sostenible y se pueda enfrentar el problema del cambio climático.

De ahí que las propuestas para reforzar el multilateralismo y hacer una reforma profunda del sistema financiero internacional se orientaran a (Conferencia de Naciones Unidas, 2009):

Sistemas de supervisión de alerta temprana para identificar y responder a riesgos del sector financiero, así como el control de la sostenibilidad del endeudamiento de los Estados miembros; fortalecimiento de la cooperación tributaria internacional para prevenir la evasión tributaria y mejorar las capacidades fiscales gubernamentales; reformas relacionadas con la credibilidad, responsabilidad y eficacia de las instituciones financieras internacionales; compromisos para luchar contra el proteccionismo y alcanzar un acuerdo sobre la ronda de negociaciones comerciales de Doha.

Dada la vulnerabilidad que genera la crisis en los países periféricos, la Organización de Naciones Unidas lanzó una señal de alerta, cuya implementación se aleja dentro del escenario internacional de la crisis acentuada por los nacionalismos conservadores neoproteccionistas:

Financiamiento adicional a través de mecanismos designados conjuntamente por el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas, lo que incluye el Fondo de Vulnerabilidad del Banco Mundial; fortalecimiento de programas para proporcionar alimentación a las personas con hambre y expandir el apoyo a los agricultores de países en desarrollo; asistencia y financiamiento para el comercio; promoción de las inversiones en la sostenibilidad ambiental de largo plazo sensible al tema del clima; un pacto mundial sobre puestos de tra-

bajo para fomentar el empleo y el trabajo decente para todos; y acción de emergencia con respecto a la estabilidad humanitaria, social y de seguridad.

La crisis también agudizó el debate sobre calidad de vida, progreso y desempeño económico, que se prolonga en 2017. El llamado Reporte Stiglitz (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009), enfatizó la visión multidimensional del desarrollo, se interrogó sobre el sentido del crecimiento al situar la idea de calidad de vida como objetivo del “progreso”, e incluyó dos dimensiones que son indisociables: la subjetividad y la razón objetiva de los actores sociales, además de la sustentabilidad ambiental frente a los efectos negativos del cambio climático. Una propuesta también de orden metodológico, en torno de las estadísticas sobre el desarrollo, que enfatiza un cambio clave para actuar positivamente contra la crisis de civilización que vivimos: cambiar el acento de la medición del crecimiento hacia la medición del bienestar y la calidad de vida de la gente.

Afrontar la crisis también significaba el reconocer que había una propuesta mundial desde abajo, particularmente expresada a través del Foro Social Mundial, cuya fuerza es prácticamente inexistente en 2017. No obstante, queda vigente el tema del endeudamiento; Eric Toussaint, presidente del Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (2014), señala que:

Vivimos una crisis del sistema donde todo está interconectado. La crisis es financiera, económica, climática, alimentaria, migratoria. Una crisis que toca la gestión mundial, porque no hay ninguna institución mundial que goce de real credibilidad. El G20 no es más legítimo que el G8. Y Naciones Unidas no juega el rol previsto por su Carta (Ferrari, 2011).

Aunque la crisis sea producida por el avance de la desregulación, persiste la globalización de la resistencia y de las alternativas para proponer un sistema alternativo al sistema capitalista colonial patriarcal globalizado. La superación de la crisis de civilización, como lo afirma Toussaint (2014), no pasa por reformar el actual sistema, sino claramente contra éste. Además, de todas las luchas contra la crisis civilizatoria: por la paz, el desarme nuclear y el fin de la economía de guerra (el costo de más de tres billones de dólares en Irak), están los desafíos planteados por las grandes líneas de lucha por la inclusión, la igualdad, la justicia social, la inseguridad y contra el crimen internacional organizado, que surgen desde espacios públicos sociales organizados.

El escenario de la crisis civilizatoria en México no se puede esconder: al país le falta una estrategia propia de inserción en la economía mundial, con

proyección de sus intereses geoeconómicos que refuercen su autonomía nacional; falta una política industrial y de limitación-regulación de los monopolios; falta una integración vertical-horizontal de *clústers*, con en-cadenamientos productivos; urge una estrategia petrolera dentro de un plan energético; urge aterrizar la reforma del Estado. Ni en el gobierno, ni en los espacios del debate público político se valoran los aportes del altermundismo y sus planteamientos de fondo para enfrentar y resolver la crisis global y sistémica; y sobre todo, para luchar contra el modelo depredador, de “acumulación por despojo”, de la economía extractivista transnacionalizada que se impone a México.

Ante tales déficits, Mauricio de María y Campos (2010) sintetiza las medidas que recomiendan los organismos internacionales para la reestructuración económica de los países:

A fin de incrementar su potencial de crecimiento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los organismos de Bretton Woods recomiendan en sus últimos informes a países como México dar mayor prioridad a la equidad, al fortalecimiento del ahorro y la infraestructura, a la formación del capital humano y al desarrollo tecnológico nacional para estar en posibilidad de absorber mayores flujos de capital nacional y extranjero en forma productiva, lo que aceleraría la convergencia productiva y de los ingresos mundiales y el reequilibrio externo.

Dado que sigue presente el riesgo de deflación en algunos países centrales y la recuperación mundial promete ser frágil y desigual, con riesgos financieros de alto desempleo y bajo crecimiento, De María y Campos (2010) concluye:

[...] el mapa económico y financiero mundial ha tenido, y continuará experimentando, un cambio de fondo. Nuestra inserción en la economía global debe diversificarse y tornarse más eficaz y competitiva. Nuestro gran mercado interno, como en el caso de China, India y Brasil, debe ser un objeto creciente del interés de la política económica mexicana y transformarse en una palanca exitosa de nuestra superación de los retos de corto plazo y de la consecución de un nuevo proyecto nacional compartido, equitativo, de desarrollo.

México es un ejemplo de la ortodoxia con que se apegó la economía política a la crisis. La continuidad con los paradigmas referidos al Consenso de Washington, tanto en su versión original de 1989, como en la versión recargada diez años después, se ofrece como la mejor manera de enfrentar la época crítica que vive la humanidad.

Se necesita una geografía política alternativa: que haga la revisión y adecuación del TLCAN, de los tratados que existen con la Unión Europea,¹² de las relaciones con el Pacífico asiático. Urge el rediseño de estrategia centroamericana, caribeña, latinoamericana. Hay que cuestionar la estrategia que impone el modelo de “desarrollo” orientado a la exportación y el papel de los acuerdos y tratados de libre comercio, materia en la que la política comercial mexicana cuenta con el mayor número de ellos en el mundo. Urge líneas de acción orientadoras frente a las distintas escalas por las que atraviesa la geoeconomía mundial, que sean producto de una nueva estrategia de desarrollo con equidad y justicia social.

Nuestra relación con Estados Unidos merece una atención especial, dado el crispamiento originado en la política hacia México del gobierno de Donald Trump. Gustavo Verduzco (2017) señala los temas de migración, comercio, turismo y frontera Norte, como claves de lectura de esa crispación. De acuerdo con su análisis, “La migración indocumentada de México a Estados Unidos se encuentra en sus niveles más bajos de los últimos 50 años [pues] tenemos saldo migratorio de CERO”. Aunque persiste la migración indocumentada, cuyos costos fraudulentos se incrementan hasta unos cuatro mil dólares por persona, lo que prevalece actualmente en términos laborales con Estados Unidos, es un flujo anual importante de trabajadores y trabajadoras legales. Entre 2010 y 2014 se otorgaron 248 326 visas de trabajo temporal por año, además de 386 520 visas a profesionales para trabajar temporalmente en Estados Unidos. Es decir, casi 650 mil visas para trabajo temporal por año.

En cuanto al comercio, Verduzco (2017) destaca que México representa apenas el 9% del déficit comercial de Estados Unidos, mientras China tiene el 48%, la Unión Europea el 20% y Japón el 9.4%. Por lo que toca al turismo, México aporta el 24% de visitantes a Estados Unidos, en segundo lugar, luego de Canadá (27%). Del total, México recibe al 48% de turistas que provienen de la Unión Americana: “Es importante notar que los mexicanos haciendo turismo en Estados Unidos gastamos más que lo que gastan todos los turistas que vienen a México”. Por la frontera Norte mexicana, diariamente cruzan “mercancías con un valor de más de mil millones de dólares.

¹² “Frente a Trump, la UE se presentó como adalid del libre comercio y se fijó —en vano— alcanzar un acuerdo con México y también con el Mercosur antes de fines de 2017. De su agenda comercial, sólo concluyó en 2017 su pacto comercial con Japón. México busca diversificar su comercio, máxime cuando envía más del 80% de sus exportaciones a su vecino del norte y visto el cuestionamiento y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) impuesta por el presidente estadounidense”, disponible en <<https://www.24matins.es/topnews/america/la-ue-y-mexico-aplazan-a-2018-su-nuevo-acuerdo-comercial-39345>>.

Recordemos además, que México es el segundo mayor mercado de exportación de los Estados Unidos y su tercer socio comercial”. Además, hay un tejido institucional binacional que tiene valores potenciales:

Una buena estrategia para México será la de afianzar y movilizar los vínculos de los políticos de ambos lados de la frontera en los diversos niveles de gobierno, el municipal y de *counties*, el estatal (los gobernadores), y el de las instituciones gubernamentales que tienen ya marcos binacionales. Algo semejante deberá hacerse con los actores económicos (Verduzco, 2017).

Aquí se muestran otros desafíos para una nueva estrategia de desarrollo: procesar arreglos sociopolíticos y socioeconómicos en el marco de nuestra frontera Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- ABdelal, Rawi & Adam Segal (2007), “Has Globalization Passed Its Peak?”, en *Foreign Affairs*, January/February, New York, CFR.
- Aguilar, Rubén (2016), “México, cuarto receptor mundial de remesas”, *Animal Político*, 9 de agosto, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-lo-que-quiso-decir/2016/08/09/mexico-cuarto-receptor-mundial-remesas/>>.
- Atlas Geopolítico de Le Monde Diplomatique* (AGLMD) (2010), Madrid, Le Monde Diplomatique en español.
- Bhagwati, Jagdish (2004), *In Defense of globalisation*, EEUU, Oxford University Press.
- 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*, Buenos Aires, CLACSO.
- Carbaljal Suárez Yolanda y Berenice Carrillo Macario (2017), “Relación comercial México-Estados Unidos ¿Cuáles son las cifras al inicio de la era Trump?”, en revista *Economía Actual*, año 10, núm. 2, abril-junio, México.
- Cooper Ramo, Joshua (2004), *The Beijing Consensus*, Reino Unido, The Foreign Policy Centre.
- De María y Campos, Mauricio (2010), *Factores endógenos, Implicaciones para México*, en *Ejecutivos de Finanzas*, núm. 60, noviembre.
- Dos Santos, Theotonio (2005), *Hipótesis sobre a conjuntura mundial depois do 11 de setembro*, en Jaime Estay (comp.) *La economía mundial y América Latina, Tendencias, problemas y desafíos*, Buenos Aires, CLACSO.

- Ferrari, Sergio (2011), *El desafío de una alternativa global, fuera del sistema, Hacia el Foro Social Mundial de Dakar, febrero 2011*, en *Agencia Latinoamericana de información*, 14/01/2011.
- Fukuyama, Francis (1989), "The end of history?", en *The National Interest*.
- García Linera Álvaro (2016), "La globalización ha muerto", publicación de la *Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia.
- Halimi, Serge (2010), *A la larga todo se esclarece...*, en *el Atlas Geopolítico 2010*, Madrid, Le Monde Diplomatique.
- Higgins, Matthew, Thomas Klitgaard et al. (2006), "Recycling petrodollars", en *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 12, núm. 9, Federal Reserve Bank of New York.
- Hoyos, Carola, "The new Seven Sisters, oil and gas giants dwarf western rivals", en *Financial Times*, 12/03/2007.
- Ibarra, David (2005), *Ensayos sobre economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jalife-Rahme, Alfredo (2007), *Hacia la Desglobalización*, México, Jorale Editores/Orfila.
- Klare, Michael (2008), *Rising Powers, Shrinking Planet*, New York, Metropolitan Books.
- Klasen, Stephan (2017), "Latin America is no longer the most unequal region in the world", disponible en <<http://ideas4development.org/en/declining-inequalities-latin-america/>>, 28 de noviembre de 2017.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (2003), *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute of International Economics.
- Miranda, Patricia (2017), "Otra vez la deuda. Riesgos del endeudamiento en América Latina", informe preparado por Fundación Jubileo-Bolivia, Papeles Políticos, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd).
- Observatorio de Alimentos del Banco Mundial* (2014), disponible en <<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/09/30/international-food-prices-four-year-low>>.
- Obstfeld, Maurice (2017), "El cambiante panorama de la economía mundial. Actualización de Perspectivas de la economía mundial", *Blog del FMI*, disponible en <<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=7024>>.
- Preciado, Jaime (2009), "Agendas geoeconómicas y geoestratégicas de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica (ASPAN) cuestionamientos al modelo neoliberal", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 69, UNAM, pp. 113-127.
- Ramonet, Ignacio (2009), "El fin del capitalismo financiero", en *Le Monde Diplomatique*, edición española.

- Stiglitz, Joseph (1998), *More Instruments and Broader Goals, Moving Toward the Post-Washington Consensus*, Finlandia, The World Bank Group, Helsinki.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, Jean Paul Fitoussi *et al.* (2009), *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*, disponible en <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>>, consultado en enero de 2010.
- Ugarteche, Óscar (1998), “Globalización y crisis en el Manifiesto. Los retos del milenio, 3” *Cyberayllú*, disponible en <http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/OUManifiesto/OU_Manifiesto3.html>.
- 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.
- Wallerstein, Immanuel (2008), “El fallecimiento de la globalización neoliberal”, en el diario *La Jornada*, México, 16 de febrero.

Informes y prensa

- Anatomía de la crisis* (2009), *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera, Informe del Secretario General sobre la crisis económica y financiera y sus efectos en el desarrollo*, Publicado por las el Departamento de la Información Pública de las Naciones Unidas-DPI/2535B-Mayo 2009.
- Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM)* (2004), *Les Chifres de la Dette 2003*, versión electrónica, disponible en <www.cadtm.org/IMG/pdf/vademecum2003-2.pdf>, consultado en abril de 2006.
- El País*, “La crisis alimentaria lleva a 44 millones de personas a la pobreza en apenas medio año”, 15 de febrero de 2011.
- La Jornada* (2009), “Existen en México 54.8 millones de pobres, 51% de la población”, 20 de agosto.
- United Nations Conference* (2009), *World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development*, Draft Outcome Document, Presented by the President of the General Assembly, Miguel d’Escoto Brockmann, on 8th May.

TERCERA SECCIÓN

GLOBALIZACIÓN LABORAL
Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES

CLAVES PARA DESCIFRAR LA ARQUITECTURA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL: EXPORTACIÓN DE FUERZA DE TRABAJO E INTERCAMBIO DESIGUAL

RAÚL DELGADO WISE*
SELENE GASPAR OLVERA**

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es contribuir a dilucidar aspectos nodales del engranaje del capitalismo contemporáneo, que tienen que ver con su *modus operandi* bajo la égida de la globalización neoliberal y, sobre todo, de cara al siglo XXI. En particular, nos interesa descifrar el tipo de reestructuración emprendido por las grandes corporaciones multinacionales, caracterizado por una feroz embestida en contra de la clase trabajadora con graves implicaciones para los países periféricos, como es el caso de México, al acentuar y profundizar las relaciones de intercambio desigual con los países centrales. De hecho, como veremos a lo largo de este trabajo, se han generado nuevas modalidades de intercambio desigual que renuevan y colocan, de nueva cuenta en la mesa de discusión aspectos centrales de los debates de las décadas de 1970 y 1980 sobre algunos de los principales postulados conceptuales de la teoría de la dependencia.

Para los fines analíticos planteados, un primer rasgo omnipresente en el capitalismo contemporáneo es el hecho de que, como en ninguna otra época de su larga historia, el capital monopolista se ha convertido en el factor dominante de la economía política internacional, al grado tal de que Amin se refiere a la época actual como la de los “monopolios generalizados” (Amin, 2013). Mediante megafusiones y alianzas estratégicas, esta fracción del capital ha alcanzado niveles de concentración y centralización sin precedentes. En efecto, “[...] Las mayores compañías del mundo (aquéllas con más de

* Director de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

** Investigadora de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

1 000 millones [de dólares estadounidenses] en ventas anuales)... dan cuenta de aproximadamente el 60% del ingreso, 65% de la capitalización de mercado, y 75% de las ganancias [mundiales]" (McKinsey Global Institute, 2015:21).

Este fenómeno ha desencadenado un profundo proceso de reestructuración en el horizonte norte-sur o centro-periferia, que se distingue, entre otras cosas por:

1. Una acendrada internacionalización capitalista comandada por las grandes corporaciones multinacionales que, mediante operaciones de *outsourcing* y cadenas de subcontratación, extienden parte de sus procesos productivos, comerciales, financieros y de servicios a los países periféricos en busca de fuerza de trabajo barata (Delgado y Martin, 2015). Un claro ejemplo de esa estrategia son las plataformas de exportación que operan como economías de enclave en los países periféricos. Este giro hacia cadenas globales de valor ha sido espectacular: "Las 100 mayores corporaciones globales han desplazado su producción hacia sus filiales extranjeras [principalmente en el sur], donde ahora se localizan cerca del 60% del total de sus bienes y empleados y más de 60% de sus ventas a nivel global" (UNCTAD, 2010). Se trata, en el fondo, de un "nuevo 'nomadismo' surgido al interior del sistema de producción global, en el que la selección de localidades se determina en buena parte a partir de dónde es más barata la mano de obra" (Foster, McChesney y Jonna, 2011). Nos referimos a la conformación de *redes globales de capital monopolista*. Acuñamos este concepto para diferenciarlo del de cadenas globales de valor ya que, como veremos más adelante, no se trata en absoluto de un proceso *win-win*, en el que todos ganan, sino todo lo contrario, es una estrategia para engrosar los bolsillos de las grandes corporaciones con consecuencias nefastas, tanto para la clase trabajadora como para los países periféricos (Márquez y Delgado, 2011). Para dimensionar esta nueva trama del capital global cabe destacar que: i) al menos 40% del comercio mundial se asocia a operaciones de *outsourcing*, incluyendo subcontrataciones y comercio intrafirma entre filiales de una misma compañía (Andreff, 2009), y ii) se estima que en la periferia capitalista hay 85 millones de trabajadores directamente empleados en más de 3 500 zonas de procesamiento para la exportación ubicadas en 130 países (McKinsey Global Institute, 2012). La estrategia de reestructuración en cuestión ha modificado la geografía global de la producción al grado tal de que actualmente poco más de 70% del empleo industrial se localiza en países periféricos o emergentes (Foster, McChesney y Jonna, 2011).

2. El extractivismo y el llamado “nuevo extractivismo” también forman parte de este entramado por medio de la creación de plataformas de exportación que operan como enclaves en países periféricos. En efecto, como respuesta al auge de los *commodities*, propiciado por el incremento en la demanda de recursos naturales y energía en el nivel mundial, varios gobiernos en América del Sur se volcaron hacia el extractivismo (la extracción de recursos naturales y su exportación en la forma de productos primarios) como modelo de desarrollo nacional (Gudynas, 2015). Asimismo, en algunos países se siguió el camino que algunos teóricos y analistas han denominado “nuevo extractivismo”, por ejemplo, un modelo de desarrollo nacional construido sobre la base de una forma extractivista de desarrollo capitalista y un activismo inclusivo de Estado mediante el uso de recursos provenientes de las rentas derivadas de las actividades extractivas para financiar programas de reducción de la pobreza. El nuevo extractivismo (Petras y Veltmeyer, 2014), ha generado una corriente de reflexión tanto en relación con las contradicciones fundamentales del capitalismo en esta fase de su desarrollo, como respecto de la “nueva dependencia” de las economías periféricas del capital extractivo en el marco de un nuevo ciclo progresista en la política latinoamericana. Lo irónico de este ciclo progresista es que mientras busca independizarse del yugo del imperialismo estadounidense, abre un nuevo flanco de dependencia a partir de la inversión extranjera directa en el sector extractivo. En este contexto, la biodiversidad, los recursos naturales y los bienes comunitarios y nacionales se privatizan en beneficio de las grandes corporaciones, las cuales anteponen la generación de ganancias sin reparar en los costos sociales y ambientales. Esto se traduce en una mayor depredación del ecosistema, contaminación, hambrunas y enfermedades. Además, se generan cambios en el clima (calentamiento global y mayor frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos) que ponen en riesgo la simbiosis entre sociedad humana y naturaleza (Foladori y Pierri, 2005).
3. Otra pieza de este engranaje es la expansión del capital monopolista hacia la esfera de la innovación científica y tecnológica. Al tener acceso a una fuerza de trabajo móvil y altamente calificada formada en la periferia, las grandes corporaciones multinacionales que dominan el sistema mundial, logran abaratar los costos de la fuerza de trabajo, así como transferir riesgos y responsabilidades a través de un marco institucional (la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual); en este sentido, han logrado transferir el riesgo y la cobertura de la res-

- ponsabilidad legal y capitalizan beneficios visibles a través de la concentración de patentes (Delgado, Chávez y Rodríguez, 2016).
4. Un pilar insoslayable de esta nueva arquitectura global se refiere al ascenso y predominio del capital financiero sobre otras fracciones del capital (Bello, 2006). Ante la falta de inversiones redituables en la esfera productiva por la crisis de sobreproducción detonada a fines de la década de 1970, el capital comienza a trasladarse hacia la especulación financiera (Brenner, 2002). Asimismo, con la presión a la baja que se ejerce sobre los salarios reales mediante el arbitraje laboral global, se desencadena una explosión de deudas encabezada por el sector financiero, lo cual posibilita que la producción encuentre canales, aunque sean endebles e insustentables, de realización. Se produce así la “financiarización” de la clase capitalista, del capital industrial y de las ganancias corporativas, la cual da lugar a una explosión de capital ficticio, es decir, de títulos financieros sin contraparte en la producción material (Foster, 2010). Esto significa una mutación del ciclo del capital D-M-D’ por D-D’, cuyo “[...] significado profundo [...] tiene que ver con lo que se conoce como fetichización del dinero, lo que permite que D-D’ sea la base de un nuevo tipo de acumulación D’-A’ (donde A’ significa acumulación incrementada no productiva)” (Rodríguez, 2016:39).
 5. La precarización laboral es, asimismo, otro de los principales motores de la nueva arquitectura capitalista, cuya base de sustentación ha sido el abaratamiento de los costos laborales. La sobreoferta masiva de fuerza de trabajo —proveniente de los países subdesarrollados de África, América Latina, Asia y de los pertenecientes al antiguo bloque soviético— opera como soporte de esta dinámica. Ello da paso a una creciente transnacionalización, diferenciación y precarización de los mercados laborales. Como resultado, se promueven nuevos divisionismos en el seno de la clase trabajadora mediante la introducción de jerarquías laborales, nacionales, raciales y culturales, lo cual posibilita a las grandes corporaciones gozar de paraísos de fuerza de trabajo barata y flexible (Harvey, 2005; Schierup, Hansen y Castles, 2006).
 6. Finalmente, asistimos también al desencadenamiento de una nueva dinámica migratoria. Si bien la migración es un proceso histórico que exhibe ciertas continuidades, en el contexto de la globalización neoliberal experimenta transformaciones de primer orden que le confieren un nuevo perfil y dinamismo. Por un lado, se caracteriza por: i) la fuerte presión para emigrar que prevalece en las principales zonas expulsoras ante la falta de oportunidades ocupacionales y ii) la creciente vulnerabilidad que aqueja a la nueva migración laboral y que

la somete a condiciones de explotación extrema. Por otro lado, la nueva migración se compone, mayoritariamente, de flujos sur-norte (81.9 millones), Sur-Sur (82.3 millones) y un significativo contingente de migraciones internas (750 millones en 2013); de tal forma que reconfiguran el mapa laboral bajo el estigma de la precarización y convierten a la migración en una pieza clave del proceso de reestructuración capitalista en su conjunto (ONU, 2004, 2006, 2010; OIM, 2014). Se trata, en el fondo, de la generalización del carácter compulsivo o forzado del grueso de los procesos migratorios que se generan bajo la égida neoliberal y particularmente de aquellos que se originan en los países periféricos (Delgado y Márquez, 2007, 2009).

En síntesis, el proceso de reestructuración capitalista que caracteriza a la globalización neoliberal nada tiene que ver con la ideología de “libre mercado”, sino que entraña una creciente monopolización de la producción, los servicios y el comercio globales; además, se encuentra acompañada de una progresiva explotación laboral y degradación ambiental que, en su conjunto, configuran una fase expoliadora, parasitaria, rentista y depredadora del capitalismo a escala planetaria (Petras y Veltmeyer, 2000; Stiglitz, 2002).

Partiendo de estas grandes consideraciones, el propósito de este trabajo es profundizar en torno a dos rasgos esenciales de la globalización neoliberal: la exportación de fuerza de trabajo y el intercambio desigual. Una y otro se asocian, como veremos en los apartados que siguen, a las dinámicas del desarrollo desigual que distinguen al capitalismo contemporáneo y que están en la base de su pobre, contradictorio e insostenible desempeño.

INDICADORES RELEVANTES DE DESEMPEÑO DEL CAPITALISMO CONTEMPORÁNEO

En este apartado presentamos una serie de datos e indicadores que ponen de relieve la singular trama que caracteriza al proceso de reestructuración capitalista ya descrito. Nos interesa, ante todo, llamar la atención sobre algunos aspectos nodales de lo que acontece propiamente en la esfera productiva y que hacen abstracción de las dimensiones financiera y ambiental. Nuestra intención, en este sentido, no es negar o desdeñar la profunda interrelación dialéctica que existe entre estas dos últimas dimensiones y la primera, sino desentrañar —recurriendo al método de la crítica de la economía política— lo que ocurre en el ámbito de la llamada “economía real”,

con especial énfasis en las transformaciones que operan en la relación entre capital y trabajo.

LA SOBREOFERTA MASIVA DE FUERZA DE TRABAJO¹

Con la incorporación de la antigua Unión Soviética, China e India al mercado capitalista mundial, la oferta laboral para el sistema poco más que se duplica, al incrementarse de 1.46 mil millones a tres mil millones (Freeman, 2005). La OIT (2016) estima que el desempleo mundial en 2014 se elevó a 201 millones de personas, 30 millones más de los que había antes del inicio de la crisis de 2008 y más de 40 millones de personas se incorporan al mercado laboral cada año. El dato de desempleo para 2015 se calcula en 197.1 millones de personas, en 199.4 millones para 2016 y es probable que otros 1.1 millones de desempleados se agreguen a la cifra en 2017 (3.4 millones de desempleados). Por otro lado, 1.5 millones de personas (46.0% del empleo total) están en empleo vulnerable (baja productividad, ingresos escasos y volátiles, y limitada o ninguna protección social), y se espera que su número crezca en 25 millones en los próximos tres años. A ello se agrega la violenta y desbordante liberalización de fuerza de trabajo que ha tenido lugar en las economías periféricas, una consecuencia de la implantación de los programas de ajuste estructural, los cuales, como veremos más adelante, han fungido como vehículo *sine qua non* para la desarticulación de estas economías y su reinserción, asimétrica y subordinada, en la órbita de la globalización neoliberal.

LA CRECIENTE PRECARIZACIÓN LABORAL

La sobreoferta masiva de fuerza de trabajo ha favorecido un drástico viraje en la dinámica y comportamiento de los mercados laborales. En vez de la convergencia hacia arriba, “todos ganan”, entre los salarios percibidos en los países desarrollados y subdesarrollados o periféricos —como lo estipu-

¹ Al emplear la noción de sobreoferta laboral, lo hacemos en un sentido que contraviene las concepciones ortodoxas de “equilibrio” entre oferta y demanda. Nuestro uso del término con el prefijo “sobre” tiene una doble intencionalidad: por un lado, poner de relieve que el capitalismo contemporáneo se caracteriza por generar una sobrepoblación o ejército laboral de reserva de enormes proporciones (sobrepoblación absoluta en términos marxistas) y, por el otro, destacar que esa sobrepoblación es producto de cambios en el entramado institucional asociados a nuevas estrategias empresariales, las cuales se enmarcan en los procesos de internacionalización del capital en curso y que tienen como telón de fondo el abaratamiento de los costos laborales.

lan los preceptos neoliberales—, se desencadenó exactamente lo contrario: un proceso de creciente polarización económica entre países acompañado de un progresivo deterioro y una convergencia hacia abajo en las condiciones de vida y laborales del conjunto de la clase trabajadora. Basta señalar, en este sentido, que en 2015: *a*) 1.5 millones de trabajadores —que representan poco más de la mitad de la masa laboral del planeta— laboran en condiciones de vulnerabilidad, es decir, carecen de seguridad en el empleo y no tienen acceso a derechos laborales mínimos; *b*) 700 millones de trabajadores —uno de cada cuatro— obtienen un ingreso salarial menor a 1.25 dólares por día, lo que los ubica en situación de pobreza extrema, y *c*) más de 40% de los trabajadores asalariados y a sueldo no están cubiertos por los sistemas de protección social; de hecho, tener un empleo con sueldo y salario no garantiza el acceso a la protección social (OIT, 2016).

EL INCREMENTO EN LA MIGRACIÓN LABORAL EN DIRECCIÓN SUR-NORTE Y SUR-SUR

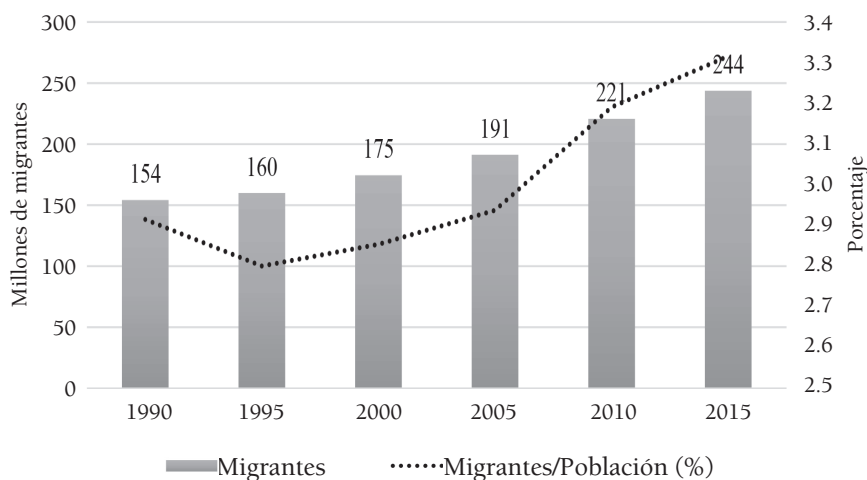
Ante la sobreoferta masiva de fuerza de trabajo y el creciente deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la clase trabajadora, la migración y en particular aquélla proveniente de los países periféricos, se ha tornado en una necesidad —y no una mera opción— para la subsistencia familiar, lo que le confiere cada vez más el carácter de desplazamiento forzado.

Bajo estas circunstancias, el monto de migrantes —procedente en su mayoría de la periferia— ha crecido ostensiblemente en las últimas tres décadas y media, al pasar de 84 millones, en 1975, a 214 millones en 2010, y a 244 millones en 2015, 3.3% de la población mundial es migrante internacional (véase la gráfica 1). Más todavía, bajo el estigma de la “seguridad nacional” los migrantes son sometidos a condiciones de explotación, vulnerabilidad y exclusión social extremas (Delgado, Márquez y Puentes, 2009). Entre 2009 y 2016, la proporción de población en edad de trabajar que desea migrar al exterior aumentó en casi todas las regiones del mundo, a excepción de Asia meridional, Asia sudoriental y el Pacífico. El incremento más importante tuvo lugar en América Latina y el Caribe, así como en los Estados árabes (OIT, 2017).

Por su parte, el flujo de remesas en dirección norte-sur se ha incrementado a un ritmo aún más significativo, al elevarse de 57 mil millones de dólares, en 1995, a 325 mil millones de dólares en 2010, y a 430.5 mil millones de dólares en 2016 (World Bank, 2010, 2016). Ello ha propiciado que algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco

GRÁFICA 1

MIGRANTES INTERNACIONALES EN EL NIVEL MUNDIAL (1990-2015)



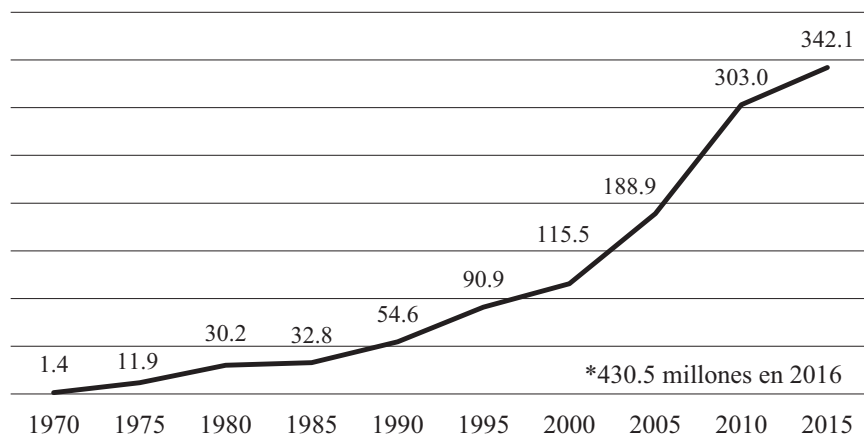
FUENTE: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2013) y Banco Mundial (2015).

Interamericano de Desarrollo (BID), haciendo abstracción de la naturaleza misma de las remesas —en tanto fracción de un salario precario en los países de destino—, ofusquen la realidad y visualicen estos fondos monetarios como una fuente supuestamente inagotable de recursos para el desarrollo de los países emisores. Se trata, a todas luces, de un fabuloso mito o —como bien lo retrata Devesh Kapur (2004)— de un nuevo mantra del desarrollo, el cual tergiversa la realidad y enmascara la emergencia de nuevas formas de intercambio desigual.

LAS CRECIENTES DESIGUALDADES SOCIALES

No obstante que entre 1990 y 2007 el empleo en el mundo creció 30%, este crecimiento resultó, por un lado, absolutamente insuficiente para satisfacer la ascendente y desbordante demanda de puestos de trabajo y, por el otro, entrañó una distribución profundamente desigual de la oferta laboral, particularmente en el horizonte norte-sur. Todo ello se tradujo en una acentuada diferenciación y precarización de los mercados laborales con profundas repercusiones en el plano de las desigualdades sociales. Aunque en diversos niveles y grados, éstas experimentaron un crecimiento sin precedentes, acompañado de un empequeñecimiento de las clases medias y un progresivo dismantelamiento del Estado de bienestar. Después de la

GRÁFICA 2
REMESAS EN EL MUNDO 1970-2016
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

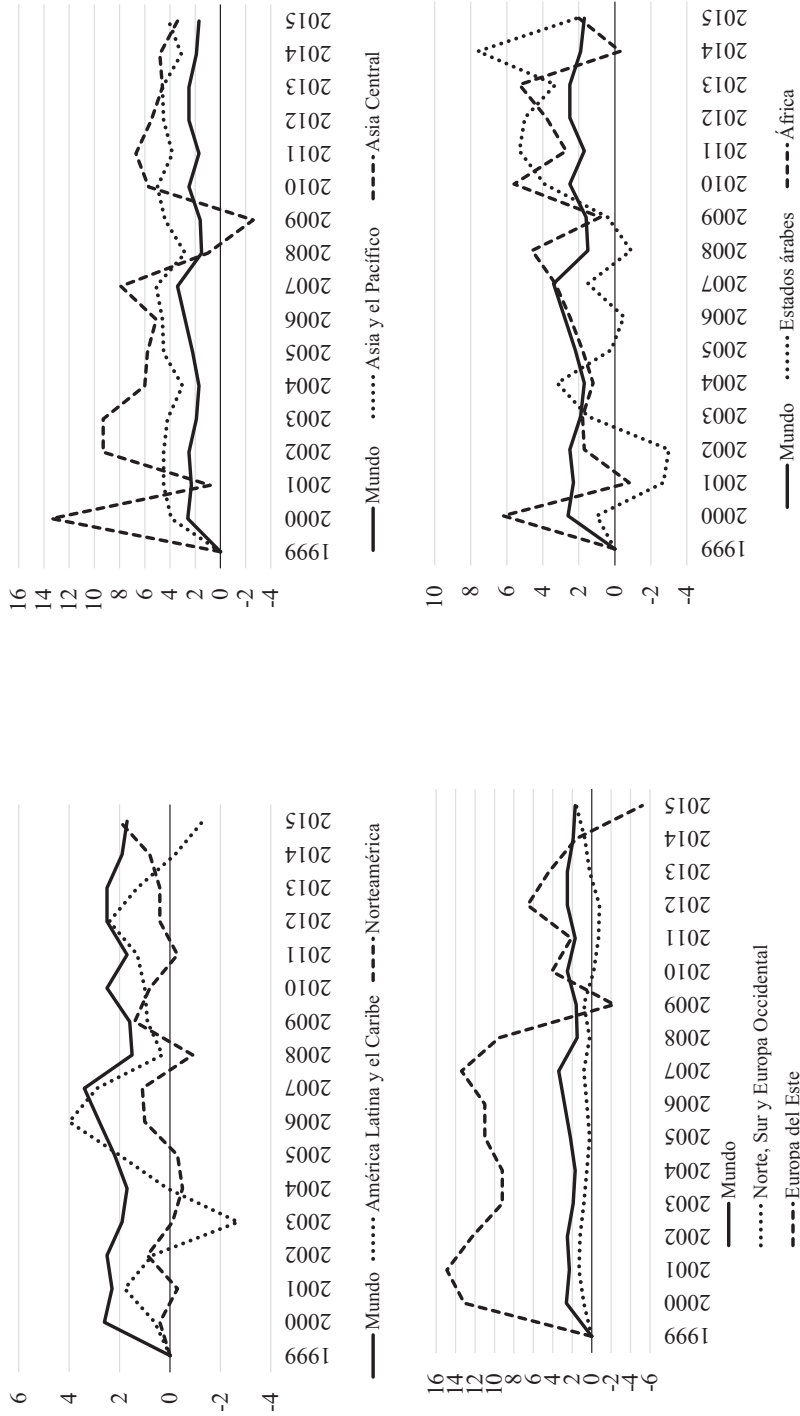


FUENTE: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2013) y Banco Mundial (2015).

recesión económica de 2007-2008, la recuperación del salario en algunas economías desarrolladas, incluyendo Estados Unidos, no fue suficiente para contrarrestar el descenso salarial en los países emergentes y en desarrollo (OIT, 2017). Según datos de OIT, la desaceleración económica se ha acentuado en los últimos años afectando los salarios de los trabajadores, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, así como de Europa del este, regiones en las que el salario decrece rápidamente y alcanza cifras de crecimiento negativas en 2014 (véase la gráfica 3). En el ámbito mundial, el crecimiento de los salarios se ha desacelerado desde 2012, observándose un crecimiento positivo pero descendente, incluso en la crisis de 2008-2009, al pasar de 2.5% a 1.7% en 2015. Sin embargo, aun cuando el crecimiento del salario no es negativo en las regiones de Asia, África y los Estados árabes, también desciende a partir de 2012. Todo ello, a su vez, se tradujo en una caída en la distribución del ingreso (medida por el índice GINI), profundizando las desigualdades sociales.

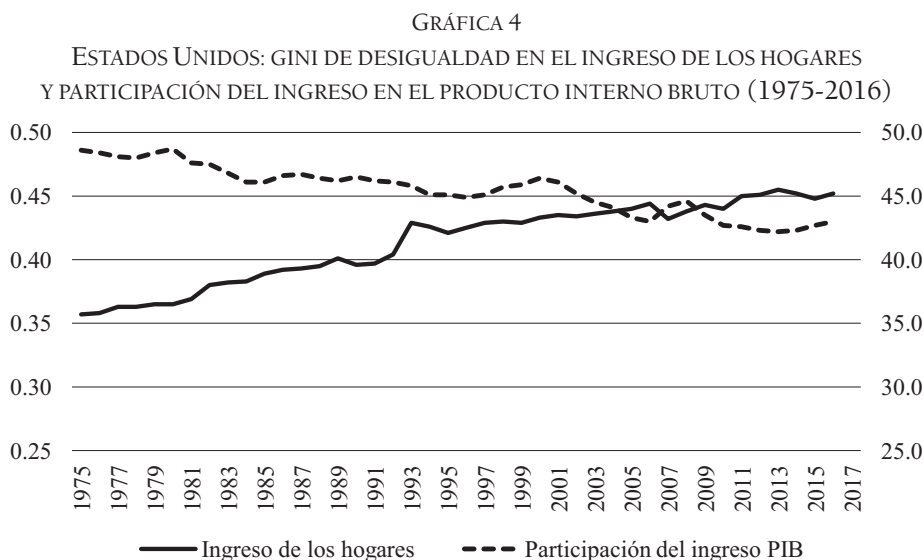
El caso de Estados Unidos resulta paradigmático en esta perspectiva, donde la inequidad en los hogares, medida en términos del coeficiente GINI, experimenta un significativo incremento a lo largo del periodo neoliberal (véase la gráfica 4). Más aún, en 2009, de acuerdo con datos del US Bureau Census, el quintil de ingreso más alto de los hogares estadounidenses concentró 50.3% del ingreso, mientras que el más bajo apenas 3.4%. Asimismo, el descenso de la participación del ingreso en el PIB se hace más

GRÁFICA 3
CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS POR REGIÓN 1999-2015



FUENTE: elaboración propia con base en OIT sobre la base de información mundial de los salarios.

acentuado a partir de 2001, cuando decrece en 3.4 puntos porcentuales, al pasar de 46.4% en 2001 a 43.0% en 2016. Se trata de niveles históricos de desigualdad que superan incluso los alcanzados en la década de los años veinte del siglo pasado.



FUENTE: elaboración propia con base en U.S. Census Bureau, BLS (1975-2016) y U.S. Bureau of Economic Analysis, disponible en <<https://fred.stloisfed.org/series/W270RE1A156NBEA>>.

LA DISMINUCIÓN RELATIVA DE LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

A contracorriente de lo que había figurado como una constante en los anales del capitalismo, el índice de capacidad de innovación de los países desarrollados descendió, aunque mantiene las primeras posiciones en 2001 (véanse el cuadro 1 y el mapa 1). Este fenómeno, que encierra significativas transformaciones en las pautas y el papel desempeñado por el desarrollo de las fuerzas productivas dentro de la dinámica de acumulación capitalista, se asocia con la reestructuración de los procesos de innovación referida en el apartado anterior. Se trata de una reestructuración acicateada por el abaratamiento de los costos laborales en las actividades de desarrollo científico/tecnológico, donde la incorporación de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada proveniente de la periferia desempeña un papel cada vez más importante, ya sea a través de la inmigración o mediante el establecimiento de plataformas de subcontratación en los propios países periféricos (*offshore outsourcing*).

Estados Unidos figura como el principal destino de los inventores del mundo con China, India, Canadá, Reino Unido y Alemania a la cabeza, y del contexto latinoamericano figura, en orden de importancia, México, Brasil, Argentina y Colombia. Por su parte, Alemania es el segundo país con el mayor número de inmigrantes inventores, destacando en importancia los procedentes de Austria, Francia, Reino Unido y Países Bajos (véase el mapa 1). De acuerdo con datos de la WIPO, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Austria, Francia y Canadá, son los principales destinos de los migrantes inventores.

CUADRO 1
ÍNDICE DE CAPACIDAD DE INNOVACIÓN (2011 y 2017)

	2011	2017
Asia Oriental y Pacífico	0.4250	0.5753
Europa y Asia Central	0.4296	0.4710
América Latina y el Caribe	0.3143	0.4403
Oriente Medio y Norte de África	0.3445	0.3433
Norteamérica	0.5645	0.3173
Sur de Asia	0.2992	0.2853
África Subsahariana	0.2692	0.2488

FUENTE: disponible en <<http://www.wipo.int>>.

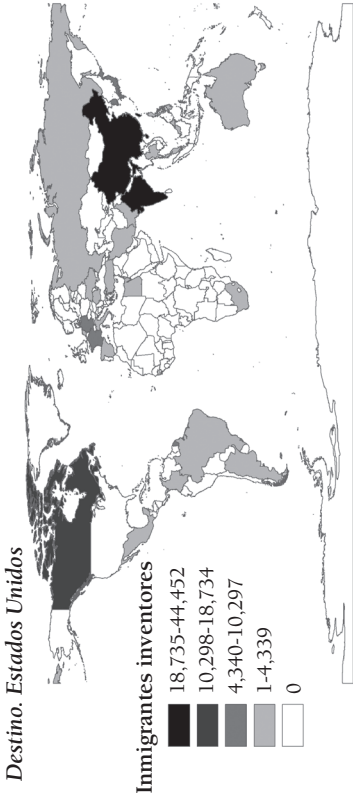
LAS BAJAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

En contraste con las tasas anuales de crecimiento económico (PIB) de posguerra que, en el nivel global, promediaron 5.8%; en el periodo neoliberal cayeron 3.5, 3.2, 2.9 y 2.6%, en los periodos 1973-1980, 1980-1990, 1990-2000 y 2000-2009, respectivamente. A fines de la primera década del presente siglo estalló una crisis general del capitalismo mundial, cuyo epicentro se ubicó en Estados Unidos (véase la gráfica 5).

Se trata de una crisis que afecta múltiples dimensiones del sistema (Márquez, 2009, 2010):

MAPAI

PRINCIPALES PAÍSES CON EL MAYOR NÚMERO DE INMIGRANTES INVENTORES, 2001-2010



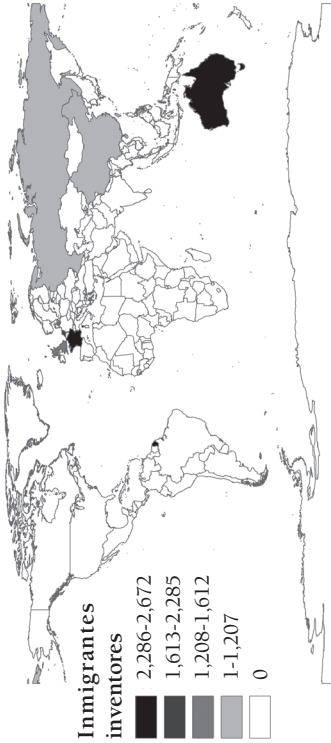
*Principal destino
de los inventores.
Estados Unidos*



*2 destino más importante
de los inventores.
Alemania*



Destino. Alemania

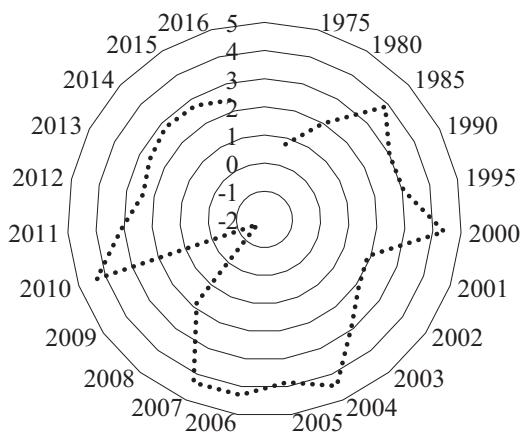


Principales países innovadores por región 2016

América del Norte	América Latina y el Caribe	Europa	África Subsahariana
Estados Unidos	Chile	Suiza	Mauricio
Canadá	Costa Rica	Suecia	Sudáfrica
	México	Reino Unido	Kenia
Africa del Norte y Asia Occidental	Asia Central y Meridional	Asia Sudoriental, Asia Oriental y Oceanía	
Israel	India	Singapur	
Chipre	Kazajistán	República de Corea	
Emiratos Árabes Unidos	Irán	Hong Kong (China)	

FUENTE: elaboración propia con base en datos de <<http://www.wipo.int/>>.

GRÁFICA 5
TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL



FUENTE: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2013) y Banco mundial (2015), disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD>>.

- *Financiera*. El desbordamiento del capital financiero produce burbujas especulativas que afectan el tejido socioeconómico y desembocan en una depresión de la economía global (Foster y Magdof, 2009; Bello, 2006).
- *Sobreproducción*. El exceso de capital en la economía global, que no encuentra condiciones para su realización en el ámbito productivo debido a las caídas de los márgenes de ganancia y al declive de demanda efectiva, principalmente por la contención de salarios e ingresos del grueso de la población, genera una crisis de sobreproducción (Bello, 2006).
- *Ambiental*. La degradación de los recursos naturales, el cambio climático y la mercantilización del ecosistema contribuyen a la destrucción de la naturaleza; esto se manifiesta como una fractura estructural de las bases materiales para la producción y la reproducción de la vida humana (Foladori y Pierri, 2005).
- *Social*. Las crecientes desigualdades sociales, el desmantelamiento del Estado de bienestar y la descomposición del sistema de subsistencia acentúan los problemas de pobreza, desempleo, violencia, inseguridad y precariedad laboral, contribuyendo a las presiones que generan la migración (Harvey, 2007; Schierup, Hansen y Castles, 2006).

Esta crisis cuestiona el estilo de globalización imperante y, en un sentido más profundo, el orden sistémico global que devasta las principales fuentes de riqueza así como al trabajo y la naturaleza; aquéllas han sido a tal punto

sobreexplotadas y deterioradas que ponen en riesgo el entramado civilizatorio mismo.

DESARROLLO DESIGUAL Y EXPORTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

Queda claro que la naturaleza del capitalismo contemporáneo es representada de manera inexacta y distorsionada por la anodina noción de globalización (sin apellido), que simplemente consigna, con tintes apoloéticos, el incremento en los flujos internacionales de capital, información, tecnología y fuerza de trabajo. Más allá de esta parcial y limitada visión que descansa en la fe ciega en un supuesto mercado libre y autorregulado como vía para alcanzar una sociedad justa y equitativa, lo cierto es que las pasadas tres décadas y media han estado signadas por un proyecto de expansión capitalista que ha traído consecuencias severas en términos de desarrollo y justicia social. El concepto de desarrollo desigual, enmarcado en la noción de imperialismo, resulta particularmente útil para describir y analizar esta situación, por cuanto hace referencia al proceso histórico de polarización económica, social y política entre regiones, naciones y clases, el cual se deriva de las dinámicas de acumulación de capital, la división internacional del trabajo y los conflictos de clase en distintos niveles y planos. Uno de los resultados más conspicuos de este proceso es la expansión, sin precedentes, de las desigualdades sociales que caracteriza al capitalismo contemporáneo y que se expresan en una desmesurada concentración de capital, poder y riqueza en manos de una reducida elite *vis-à-vis*, una progresiva y brutal degradación de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población. De forma espacial, este proceso se manifiesta, asimismo —aunque con diversos matices²—, en una expansión y profundización de las asimetrías entre los principales países desarrollados y la mayoría de las naciones periféricas o subdesarrolladas.

No es nuestra intención, sin embargo, caracterizar el desarrollo del capitalismo como un simple proceso dicotómico, ni ofrecer una visión maniquea y superficial del mismo. Por el contrario, lo que perseguimos en este trabajo es contribuir a desentrañar la naturaleza del proceso de desarrollo desigual que caracteriza al capitalismo contemporáneo, signada por la implantación de modalidades extremas de apropiación del excedente econó-

² Es importante consignar que hay importantes excepciones a esta dinámica, como es el caso de los procesos de industrialización comandados por el Estado en diversos países de la región asiática, los cuales se apartan de las medidas impulsadas por el Consenso de Washington (Cypher y Dietz, 2009). En similar tenor se ubican los impactos de corto plazo del reciente *boom de commodities*.

mico por las elites dominantes, tanto en la periferia como en las naciones de industrialización avanzada del centro. En esta perspectiva, la incorporación masiva de fuerza de trabajo barata, flexible y desorganizada proveniente de la periferia figura como un aspecto nodal de la estrategia de internacionalización de capital en curso.

El instrumento diseñado *ex profeso* para impulsar esta estrategia es el conjunto de políticas neoliberales de ajuste estructural, promovidas por los principales organismos financieros internacionales —el FMI y el BM—, en mancuerna con la OMC. Estas políticas están orientadas a desencadenar un triple movimiento en las economías periféricas: *a*) el desmantelamiento de las estructuras económicas orientadas al mercado doméstico y su rearticulación hacia el mercado internacional; *b*) la reestructuración del mercado de trabajo con miras a generar una creciente y desbordante población excedentaria, y *c*) la inducción de un flujo de salida del superávit de mano de obra por conducto de la migración laboral (Delgado y Márquez, 2007). Como resultado de este proceso, se promueve una reinserción de la periferia en la esfera del capitalismo global a través de dos vías complementarias:

1. Establecimiento, expansión y profundización de cadenas globales de mercancías (*global commodity chains*) mediante el traslado de partes de los procesos productivos hacia regiones periféricas con abundante fuerza de trabajo barata.³ Se trata esencialmente de una estrategia de internacionalización impulsada por las grandes CMN, fundamentada en operaciones de subcontratación y comercio intrafirma que desencadenan una peculiar actividad en las economías periféricas: la exportación indirecta (o *disembodied*) de fuerza de trabajo. Caracterizamos, así, a este tipo de exportaciones, en virtud de que el componente principal de las mercancías exportadas se reduce al valor de la fuerza de trabajo incorporada en ellas, como consecuencia del enorme caudal de insumos importados asociado a los eslabonamientos productivos con el exterior. Ello, además de limitar el impacto local de las operaciones de ensamble a una exigua derrama salarial —y, en el mejor de los casos, a un restringido impacto multiplicador por la vía del consumo—, da lugar a la configuración de nuevas economías de enclave que operan como apéndices de las cadenas globales de mercancías. A esto se agrega el hecho de que, con frecuencia, el aprovisionamiento de insumos importados se realiza a

³ Aunque hacemos referencia al concepto de cadenas globales de mercancías, acuñado por Gary Gereffi (2001), no compartimos su visión optimista acerca de los alcances e implicaciones de la globalización.

través de operaciones en el extranjero o mediante contratos de maquila o ensamble (*outsourcing*) exentos del pago de impuestos —incluso subsidiados— y libres de toda responsabilidad en lo que se refiere a derechos laborales y a los potenciales daños ambientales; estas condiciones redundan en un significativo abaratamiento de los costos de producción de las grandes CMN, que por esta vía logran acceder, sin cortapisas, a la abundante oferta de fuerza de trabajo barata disponible en la periferia (Delgado y Márquez, 2007; Cypher y Delgado, 2010).

2. Junto con la exportación indirecta de fuerza de trabajo se produce un segundo movimiento: el desplazamiento de población excedentaria o supernumeraria de la periferia hacia regiones desarrolladas por la vía de la migración laboral. Este movimiento, que caracterizamos como exportación directa de fuerza de trabajo, no sólo permite cubrir déficits estructurales en la demanda laboral de las economías desarrolladas —derivados del envejecimiento poblacional y la insuficiente oferta de fuerza de trabajo doméstica para satisfacer las demandas laborales—, sino que, simultáneamente, tiende a incrementar la competencia por puestos de trabajo en diversos sectores de las economías de destino y desencadenar una tendencia hacia la baja en los salarios del conjunto de la clase trabajadora. Es importante subrayar que este proceso no se deriva de un simple juego de oferta y demanda en el mercado laboral, sino que atiene a una estrategia empresarial deliberada.⁴

De esta manera, la exportación —directa e indirecta— de fuerza de trabajo se erige en una pieza clave del engranaje neoliberal. A través de ella se delinean los contornos de una nueva división internacional del trabajo, la cual implica una modalidad asimétrica y subordinada de reinserción de las naciones periféricas al sistema capitalista mundial. Se trata, en esencia, de una fase superior de mercantilización de la fuerza de trabajo en el mercado internacional, que implica un progresivo debilitamiento de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población empleada (y sus dependientes); esto se traduce, como veremos en el siguiente apartado, en una creciente desvalorización y abaratamiento de la fuerza de trabajo y en la

⁴ Un claro ejemplo de esto es la reestructuración del sector manufacturero en Estados Unidos, que mediante operaciones de ensamble o maquila y comercio intrafirma, ha trasladado al exterior partes significativas del proceso productivo. Ello ha traído consigo un severo impacto en el empleo doméstico, manifiesto en la pérdida de casi cuatro millones de puestos de trabajo en el sector entre 1994 y 2008. Aunado a esta medida, que permite a las corporaciones gozar de paraísos de fuerza de trabajo barata en el exterior, se ha impulsado, simultáneamente, un proceso de remplazo de trabajadores nativos por fuerza de trabajo inmigrante a la que, como es el caso de la mexicana, se le confieren salarios que, en promedio, equivale a la mitad del que reciben los nativos (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009).

emergencia de condiciones extremas de explotación o superexplotación laboral. Tales condiciones no sólo figuran como un rasgo consustancial a la periferia, como lo planteara Marini en su teorización acerca del subdesarrollo y la dependencia (1973), sino que se expanden hacia los países centrales a través de la migración laboral, la cual, como apuntamos antes, adquiere el carácter de desplazamiento forzado. No está por demás agregar que la nueva arquitectura global incluye un exorbitante flujo de capital financiero y especulativo y la destrucción del medio ambiente,⁵ lo que recrudece las contradicciones inherentes al sistema y enfatiza su inclinación hacia la expansión y profundización, tanto de las asimetrías geopolíticas y geoeconómicas, como de las desigualdades sociales.

EMERGENCIA DE NUEVAS FORMAS DE INTERCAMBIO DESIGUAL

El concepto de intercambio desigual resulta crucial para develar los procesos de transferencia de excedentes implicados en el entramado estratégico/estructural que se teje en torno a las cadenas globales de mercancías y que está en la base de la reinserción asimétrica y subordinada de la periferia en la órbita de la globalización neoliberal. No obstante, la centralidad que este concepto tuvo en décadas pasadas, utilizado para explicar la dinámica del desarrollo desigual y desentrañar la naturaleza del vínculo entre países desarrollados y subdesarrollados, periféricos o dependientes —tanto en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶ como entre los teóricos de la dependencia⁷—, así como su inclu-

⁵ Los recursos naturales en la biósfera se han incorporado cada vez más en la lógica mercantil capitalista. Dado que la meta es maximizar la ganancia en el menor lapso de tiempo posible, estos recursos han sido, y siguen siendo, saqueados brutalmente. Numerosos científicos e instituciones han llamado la atención acerca de fenómenos graves como el calentamiento global, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, los cuales generan fuertes desequilibrios en el metabolismo naturaleza/sociedad, al grado de que amenazan la reproducción misma de la vida humana en el planeta.

⁶ La hipótesis de Prebisch-Singer sobre el deterioro de los términos de intercambio, introducida a principios de la década de 1950, resulta de particular importancia para el desarrollo del pensamiento de la CEPAL en la materia (Prebisch, 1986). Los trabajos de Celso Furtado tuvieron también una fuerte influencia en esta perspectiva (Mallorquin, 2007; Bresser-Pereira, 2007).

⁷ Más allá de los acalorados debates que en el ámbito del marxismo se suscitaron en las décadas de 1970 y 1980 (Amin *et al.*, 1971; *Críticas de la Economía Política*, 1979), no cabe duda que los escritos pioneros de Emmanuel (1973) —originalmente publicados en 1969— sobre la naturaleza del intercambio desigual tuvieron una fuerte influencia entre los teóricos de la dependencia. Con todo, es preciso reconocer que las numerosas variantes del análisis de la dependencia y el trabajo teórico sobre el intercambio desigual ofrecen perspectivas analíticas que requieren un mayor desarrollo y adecuación a las realidades del capitalismo contemporáneo (Brewer, 1980:208232; Munck, 2000).

sión en los análisis del capitalismo contemporáneo, permanece como una asignatura pendiente. Es importante tener presente que la generalidad de la discusión sobre intercambio desigual estuvo y permanece circunscrita al análisis de la división internacional del trabajo que confiere a la periferia el papel de proveedora de materias primas y a los países desarrollados el de suministradores de productos industrializados.⁸ Si bien esta división continúa vigente para un número significativo de países periféricos, ha dejado de ser privativa de las relaciones norte-sur. Algunos países periféricos de reciente industrialización —principalmente de la región asiática— fungen, cada vez más, como proveedores de bienes industrializados. Más importante aún resulta el hecho de que a esta modalidad clásica de intercambio desigual se ha agregado una nueva, que bajo la égida de la globalización neoliberal adquiere progresiva centralidad: la exportación, directa e indirecta, de fuerza de trabajo.⁹

Para incursionar en el análisis de esta modalidad, en su doble vertiente, es preciso advertir que involucra mecanismos de intercambio desigual mucho más desfavorables para la periferia que aquéllos implicados en el intercambio de materias primas por bienes manufacturados. Por un lado, la exportación indirecta de fuerza de trabajo asociada a la participación de las naciones periféricas, en calidad de apéndices de las cadenas globales de mercancías, implica una transferencia neta de las ganancias al exterior. Se trata de una forma extrema de intercambio desigual, ya que implica trasladar al exterior prácticamente la totalidad del excedente económico generado por la fuerza de trabajo empleada en las maquiladoras o plantas de ensamble.¹⁰ Mediante este mecanismo, que reedita la lógica del enclave exportador, se inhibe cualquier posibilidad de crecimiento económico y desarrollo que pudiera derivarse de las operaciones de exportación que, bajo el disfraz de exportaciones manufactureras, realiza la nación periférica. De hecho, su contribución efectiva al proceso de acumulación nacional se limita a una exigua derrama salarial —aprovechando los enormes diferenciales de ingreso entre países—

⁸ Hans Singer (1975) en escritos posteriores a su famosa hipótesis con Raúl Prebisch, sobre el deterioro de los términos de intercambio, ya preveía situaciones de esta naturaleza al buscar ir más allá del simple análisis de la evolución de los precios relativos entre dos clases de mercancías para considerar la problemática de estructuras de producción diferentes entre centro y periferia, poniendo el acento en el progreso técnico.

⁹ Tómese en consideración que, como apuntamos antes, actualmente se estima que existen entre 55 y 66 millones de trabajadores ocupados en plantas de ensamble localizadas en la periferia y alrededor de 70 millones de trabajadores del sur que laboran en el norte desarrollado.

¹⁰ En virtud de que la naturaleza de propiedad de las actividades intrafirma se encuentra estrechamente asociada a actividades subrepticias de subcontratación, la magnitud de estas transferencias puede ocultarse fácilmente en la contabilidad de las empresas, por lo que su medición exacta resulta prácticamente imposible.

y, en el mejor de los casos, a un reducido impacto multiplicador por la vía del consumo. Más aún, la instalación y operación de plantas de ensamble en países periféricos viene acompañada, como apuntamos antes, de subsidios y exenciones tributarias, con cargo al fondo de capital social del país en cuestión, así como de daños colaterales; por ejemplo, el estrechamiento, diferenciación y precarización de los mercados laborales y la degradación ambiental. Otro aspecto de la exportación indirecta de la fuerza de trabajo que ha adquirido particular ímpetu en fechas recientes es la creación de complejos científico-tecnológicos en la periferia vinculados a la reestructuración de los sistemas de innovación en algunos de los países de mayor desarrollo. Por medio de estos complejos, que funcionan bajo esquemas de subcontratación, se transfieren al exterior bienes intangibles que tienen un valor y un significado estratégico todavía mayor que las ganancias netas provenientes de la maquila y las plantas de ensamble. Nos referimos a la transferencia de capacidad de desarrollo y progreso, lo cual se materializa en ventajas competitivas y capacidades para generar ganancias extraordinarias.

Por otra parte, la exportación directa de fuerza de trabajo por la vía de la migración laboral implica la transferencia de los beneficios futuros anticipados que surgen de los gastos formativos y de reproducción social de la fuerza de trabajo que emigra. Estos costos —como se ha demostrado para el caso de México, principal país expulsor de emigrantes del mundo— no son compensados por el flujo de remesas (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009). En términos demográficos, esta transferencia significa —para países periféricos que se ubican en un estadio avanzado de la transición demográfica— la exportación de su bono demográfico, es decir, la población en edad productiva que sirve de soporte para el sostenimiento de la población infantil y los adultos mayores. En un sentido más profundo, esta transferencia implica la pérdida del más importante recurso para la acumulación de capital en el país de origen: su fuerza laboral. Más todavía, la exportación de fuerza de trabajo altamente calificada exacerba el problema, al reducir seriamente las capacidades del país de origen para innovar en su propio beneficio e impulsar proyectos de desarrollo intensivos en tecnología.

Analizar estas nuevas modalidades de intercambio desigual plantea un desafío teórico, metodológico y empírico, ya que requiere de cambios en la percepción y caracterización de las categorías utilizadas convencionalmente para interpretar el capitalismo contemporáneo. Con todo, sin desconocer los significativos aportes de la CEPAL para la comprensión de este fenómeno (sobre todo en lo concerniente al papel central otorgado al progreso técnico), es importante traer a colación las teorías marxistas del intercambio desigual en su doble vertiente: en sentido estricto y amplio, proveen un sólido y fértil piso conceptual para avanzar en la conceptualización de las modali-

dades emergentes de intercambio desigual implicadas en la exportación de fuerza de trabajo. Por un lado, se encuentra el intercambio desigual en sentido estricto, que pone en el centro del análisis los diferenciales salariales derivados de los obstáculos de la movilidad poblacional (que en términos más precisos, se refieren a los diferenciales en las tasas de plusvalor) y, por el otro, el intercambio desigual en sentido amplio, que agrega a estos diferenciales aquéllos emanados de las diversas composiciones orgánicas del capital, por ejemplo los diferenciales del progreso científico-tecnológico de los países involucrados. Tómese en consideración que la internacionalización del capital, a través de las cadenas globales de mercancías, busca abaratar los costos laborales —incluyendo aquéllos relacionados con la fuerza de trabajo altamente calificada— y maximizar las transferencias de excedentes entre países periféricos y desarrollados, a partir, precisamente, de aprovechar y profundizar los diferenciales salariales. Esta línea de razonamiento podría hacerse extensiva al análisis y conceptualización de las relaciones de intercambio desigual implicadas en la migración laboral internacional.

Cabe agregar que la exportación directa de fuerza de trabajo, además de implicar cuantiosas pérdidas materiales y humanas para el país de origen —que no son compensados por el flujo de remesas—, conlleva costos y riesgos de incalculable cuantía para los migrantes y sus familias. No debe perderse de vista que los flujos migratorios que distinguen a la globalización neoliberal asumen el carácter de migración forzada, es decir, implican el desplazamiento de personas que literalmente son expulsadas de sus territorios, ante la carencia de opciones laborales y de sustento familiar en sus lugares de origen. Las condiciones en que se producen estos desplazamientos encierran múltiples riesgos y peligros a lo largo del periplo migratorio —particularmente para los grupos más vulnerables—, incluyendo su exposición permanente a condiciones de precarización laboral y exclusión social en los lugares de destino.

Lo hasta aquí expuesto pone de relieve que la visión promovida por algunos organismos internacionales, que relega en los migrantes la responsabilidad del desarrollo de sus lugares y países de origen, no sólo resulta absurda y tergiversadora de la realidad, sino que pretende ocultar las relaciones de intercambio desigual que encierra la globalización neoliberal. Entre los supuestos que nutren esta visión político-ideológica, destacan: 1) la migración es fuente del desarrollo para el país expulsor, donde los migrantes son el agente y las remesas, el motor o palanca; 2) la migración adquiere una dinámica propia, autogenerada, que no reconoce causas estructurales; 3) la migración representa una carga y las remesas una fuga de recursos para el país receptor; 4) los migrantes son responsables del deterioro laboral y de la calidad de vida en la sociedad receptora, y 5) la migración deviene

en una estrategia de combate a la pobreza que reviste de poder económico a los pobres (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009).

Esta concepción, aparte de unilateral y sesgada, es un contrasentido, porque son precisamente las condiciones de subdesarrollo, y en particular las dinámicas de la globalización neoliberal, las que profundizan, como hemos visto, el subdesarrollo y acrecientan las asimetrías norte-sur, precipitando la expulsión laboral y nutriendo la nueva dinámica migratoria. Se trata, en esencia, de una distorsión de la realidad tendiente a crear la ilusión de que los migrantes y las remesas (concebidas como un caudal inagotable de recursos monetarios) pueden y deben convertirse en una palanca del desarrollo para los países de origen.¹¹

En similar tesitura, las contribuciones de los migrantes a la economía y sociedad receptora tienden a ser ofuscadas. En vez de reconocer públicamente estas contribuciones, los Estados de los países receptores de migrantes, atendiendo a los intereses de las clases dominantes y de las corporaciones a las que representan alimentan un discurso discriminatorio que presenta a los inmigrantes como una carga social y que los criminaliza, al grado de concebirllos como un riesgo para la seguridad nacional. En similar tenor, los migrantes son convertidos en los chivos expiatorios preferidos a los ojos de la población civil de los males ocasionados por la globalización neoliberal: desmantelamiento del Estado de bienestar, el declive de las clases medias, la caída de los salarios y el desempleo, entre otros. Esta estigmatización de la fuerza de trabajo migrante contribuye eficazmente no sólo a su desvalorización, sino que tiene un efecto de arrastre hacia el conjunto de la clase trabajadora en las sociedades de acogida.

Por último, es importante destacar que, en el marco de esta construcción ideológica se omiten las causas estratégico/estructurales de la migración forzada y, en sentido más amplio, de la exportación de fuerza de trabajo y de las modalidades de intercambio desigual asociadas a ella.

COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este trabajo hemos intentado aportar algunos elementos empíricos y conceptuales tendientes a desentrañar aspectos cruciales de la

¹¹ Con esto no pretendemos, ni mucho menos, despreciar los aportes que, con grandes sacrificios, los migrantes y sus organizaciones realizan para la promoción del desarrollo en sus comunidades y lugares de origen. Nos interesa, ante todo, poner de relieve que se trata, esencialmente, de una transferencia salarial que por su propia naturaleza es producto y resultado a la vez de las relaciones de intercambio desigual que caracterizan al capitalismo contemporáneo (Márquez, 2007).

globalización neoliberal. Desde luego, estos avances de investigación ameritan un desarrollo ulterior en al menos tres direcciones estratégicas:

- *La reeconstrucción crítica del campo de estudios del desarrollo.* El predominio del llamado pensamiento único,¹² que descansa en la idea de que el libre mercado es el mecanismo que asigna eficientemente los recursos y genera esquemas de convergencia económica entre los países y sus pueblos, ha dado muestras evidentes de su fracaso. Resulta imprescindible, en este sentido, repensar el desarrollo de los países periféricos bajo nuevas orientaciones teóricas y políticas, las cuales deben rescatar críticamente el pensamiento latinoamericano a la luz de la realidad contemporánea y las experiencias de otras latitudes y, además, contemplar la necesidad de impulsar transformaciones profundas en el entramado estructural, político e institucional de los países periféricos, para que sean capaces de avanzar hacia una nueva arquitectura mundial que posibilite la reducción de las desigualdades sociales, la disminución de las asimetrías entre países y también, aunque no lo abordamos en este trabajo, la construcción de relaciones armónicas con el medio ambiente.
- *La necesidad de profundizar teórica, conceptual y empíricamente en la naturaleza de la globalización neoliberal.* Como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, la globalización neoliberal configura una modalidad expoliadora, parasitaria y rentista/depredadora de expansión capitalista, misma que se aparta de los cauces “progresistas” de desarrollo histórico del capitalismo. En vez de considerar el desarrollo de las fuerzas productivas como el motor del proceso de acumulación, se sustenta en las posibilidades que encuentran las grandes CMN de obtener cuantiosas ganancias, fáciles y rápidas, recurriendo a un triple expediente: la superexplotación laboral, aprovechando la sobreoferta masiva de la fuerza de trabajo proveniente de la periferia y de países pertenecientes al antiguo bloque socialista, la especulación financiera y la explotación irracional de los recursos naturales del planeta. Todo ello demanda construir nuevas categorías analíticas que posibiliten desentrañar la compleja trama que encierran los procesos de internacionalización del capital impulsados en las últimas tres y media décadas. Entre otras cosas, se requiere diseccionar las dinámicas del desarrollo desigual que caracterizan la fase actual de dominación imperialista, penetrando en: a) la dialéctica dispersión/concentración geográfica de la acumulación en el horizonte norte-sur, que

¹² Este concepto fue popularizado por Ignacio Ramonet a través de un artículo publicado en *Le Monde Diplomatique* en 1995. Hace referencia a una visión social, una ideología, que se pretende exclusiva, natural, incuestionable, que se sustenta en los postulados básicos del ideario neoliberal.

se genera a partir de la expansión de segmentos de los procesos productivos de las CMN hacia las regiones periféricas (Sassen, 2008);¹³ b) las dinámicas regresivas de desarrollo que se despliegan en la periferia como consecuencia de la exportación de fuerza de trabajo, en su doble vertiente,¹⁴ y c) las características de la nueva división internacional del trabajo y las modalidades emergentes de intercambio desigual, informalidad y precariedad laboral asociadas a ella. Todo esto, a su vez, demanda la construcción de nuevos indicadores capaces de capturar esta realidad y desmitificar las concepciones dominantes sobre las características y naturaleza del capitalismo contemporáneo.¹⁵

- *La construcción del agente de transformación social.* El proyecto globalizador comandado por Estados Unidos, cuyos beneficiarios se reducen a una pequeña elite capitalista, ha perdido el consenso ante la desbordante masa de excluidos y damnificados en todo el planeta. Esto ha detonado la necesidad de un cambio drástico en el entramado económico, político, social, cultural y ambiental. No obstante, una agenda de transformación social de tamaño envergadura no puede tener factibilidad sin el concurso de la sociedad civil, organizada a través de la conjunción de los movimientos y luchas de la diversidad de agentes que la conforman. La construcción de un agente transformador reclama no sólo un proyecto alternativo de desarrollo teórica y empíricamente fundamentado, sino también abrir canales de diálogo, compartir experiencias, conciliar intereses

¹³ Es importante subrayar que la estrategia de internacionalización del capital comandada por las grandes CMN nada tiene que ver con una supuesta desaparición del Estado-nación, como lo enarbolan las ideologías posmodernistas, ni con el supuesto desmantelamiento del imperialismo, como lo proclaman Michael Hardt y Antonio Negri (2000) en su famoso libro *Imperio*.

¹⁴ En el contexto de la globalización neoliberal, algunas economías periféricas han restringido sus plataformas de exportación a esquemas básicos de primarización. Peor aún, quienes han adoptado a ultranza la ideología neoliberal y se inscriben de lleno en las dinámicas de exportación de fuerza de trabajo, han dado dos pasos atrás en sus dinámicas exportadoras, desencadenando lo que podría caracterizarse como procesos de “subprimarización” de sus plataformas de exportación, con todas las consecuencias que ello significa en términos de la reducción de su capacidad interna de acumulación y la transferencia de excedentes al exterior (Cypher y Delgado, 2010).

¹⁵ Resulta fundamental, en esta perspectiva, aportar evidencia empírica que no sólo desmitifique la visión de que los acuerdos de “libre comercio” abren avenidas de desarrollo para los países periféricos, sino que ponga de relieve su verdadera naturaleza: en vez de acuerdos comerciales, se trata de convenios de inversión-reestructuración económica impulsados por las grandes CMN que potencian el impacto destructivo y rearticulador de los programas neoliberales de ajuste estructural. En similar tenor, es importante desmitificar las visiones prevalecientes sobre los supuestos beneficios de la migración internacional para los países de origen, así como aquellas que criminalizan a los migrantes y alimentan la xenofobia y la discriminación racial y de género.

y visiones, y construir alianzas en el marco de las relaciones Sur-Sur y Sur-Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreff, W. (2009), "Outsourcing in the New Strategy of Multinational Companies: Foreign Investment, International Subcontracting and Production Relocation", en *Papeles de Europa*, vol. 18, pp. 5-34.
- Amin, S. (1971), *Imperialismo y comercio internacional. El intercambio desigual*, México, Siglo XXI.
- Bello, W. (2006), "The Capitalist Conjuncture: Over Accumulation, Financial Crises, and the Threat from Globalization", en *Third World Quarterly*, vol. 27, núm. 8, pp. 1345-1368.
- Brenner, R. (2002), *The Boom and the Bubble: The U.S. in the World Economy*, NuevaYork, Verso.
- Bresser-Pereira, L. (2007), "Method and Pasion in Celso Furtado", en E. Pérez y M. Vernengo (eds.), *Ideas, Policies and Economic Development in the Americas*, Londres, Routledge, pp. 9-30.
- Brewer, A. (1980), *Marxist Theories of Imperialism*, Londres, Routledge/Kegan Paul.
- Conapo (2010), "Series sobre migración internacional", México, Conapo, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=251>.
- Críticas de la Economía Política* (1979), "El intercambio desigual", núm. 10 (edición latinoamericana), México, El Caballito.
- Cypher, J. y J. Dietz (2009), *The Process of Economic Development*, Londres, Routledge.
- Cypher, J. y R. Delgado Wise (2010), *Mexico's Economic Dilemma. The Developmental Failure of Neoliberalism*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Delgado Wise, R. y D. Martin (2015), "The Political Economy of Global Labourarbitrage", en Kees van der Pijl (ed.), *The International Political Economy of Production*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 59-75.
- Delgado Wise, R. y Héctor Rodríguez (2009), "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", en *Migración y Desarrollo*, núm. 12, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo, pp. 27-52.
- Delgado Wise, R. y Humberto Márquez (2007), "The Theory and Practice of the Dialectical Relationship between Development and Migration", en *Migración y Desarrollo*, núm. 9, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo.

- Delgado Wise, R. y Humberto Márquez (2009), "Understanding the Relationship between Migration and Development: Toward a New Theoretical Approach", en *Social Analysis*, vol. 53, núm. 3, pp. 85-105.
- Delgado Wise, R. y M.G. Chávez Elorza (2016), "La innovación y la migración calificada en la encrucijada: reflexiones a partir de la experiencia mexicana", en *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, núm. 47, pp. 153-174.
- Delgado Wise, R. y R. Puentes (2009), "Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos", en Cuarto Foro de la Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, México, 25 de noviembre.
- Emmanuel, A. (1972), *El intercambio desigual*, México, Siglo XXI.
- Foladori, G. (2014), "Ciencia ficticia", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 4, núm. 7, pp. 41-66.
- Foladori G. y N. Pierri (2005), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa (Col. América Latina y el Nuevo Orden Mundial).
- Foster, J.B. y F. Magdof (2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Foster, J.B. y H. Holleman (2010), "The Financialization of the Capitalist Class: Monopoly Finance Capital and the New Contradictory Relations of Ruling Class Power", en H. Veltmeyer (ed.), *Imperialism, Crisis and Class Struggle: The Enduring Verities and Contemporary Face of Capitalism*, Leiden, Boston, Brill Publishers.
- Foster, J.B.; R.W. McChesney y J. Jonna (2011), "The Global Reserve Army of Labour and the New Imperialism", en *Monthly Review*, vol. 63, núm. 6, pp. 1-15.
- Freeman, R.B. (2005), "What Really Ails Europe and America: the Doubling of the Global Workforce", en *The Globalist*, 3 de junio.
- Gereffi, Gary (2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, núm. 125, México, UNAM.
- Gudynas, E. (2015), *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*, Cochabamba, CEDIB.
- Hardt, M. y A. Negri (2000), *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- Harvey, D. (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal.
- Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Kapur, D. (2004), "Remittances: The New Development Mantra?", en *G24 Discussion Paper Series*, núm. 29, Ginebra, UNCTAD/G24, pp. 1-34.

- Mallorquin, C. (2007), "The Unfamiliar Raúl Prebisch", en E. Pérez y M. Vernengo (eds.), *Ideas, Policies and Economic Development in the Americas*, Londres, Routledge, pp. 98-122.
- Marini, R.M. (1973), *Dialéctica de la dependencia*, México, Era.
- Márquez, Humberto (2007), "Controversias en el desarrollo económico local basado en las remesas de los migrantes", en *Análisis Económico*, vol. XXI, núm. 47, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 307-330.
- Márquez, Humberto (2009), "Diez rostros de la crisis civilizatoria del sistema capitalista mundial", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 159, México, UNAM, pp. 191-210.
- Márquez, Humberto (2010), "La gran crisis del capitalismo neoliberal", en *Andamios*, núm. 13, México, UACM, pp. 57-84.
- Márquez, Humberto y R. Delgado Wise (2011), "Signos vitales del capitalismo neoliberal: imperialismo, crisis y transformación social", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 1, núm. 1, pp. 11-50.
- McKinsey Global Institute (2012), *The World at Work: Jobs, Pay, and Skills for 3.5 Billion People*, disponible en <<https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/the-world-at-work>>.
- McKinsey Global Institute (2015), *Playing to Win: The New Global Competition for Corporate Profits*, disponible en <<https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-new-global-competition-for-corporate-profits>>.
- Munck, R. (2000), "Dependency and Imperialism in Latin America", en R. Chicote (ed.), *The Political Economy of Imperialism*, Lanham, Rowmann & Littlefield, pp. 141-156.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2004), *World Economic and Social Survey 2004, International Migration*, Nueva York, ONU.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2006), *Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo. Informe del secretario general*, e/cn.9/2006/3, 25 de enero, Nueva York, ONU.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2008), *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Ginebra, OIT.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2010), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Nueva York, ONU.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2011), *Tendencias mundiales del empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo*, Ginebra, OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016), "Perspectivas Sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016", disponible en <<http://>

- www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443505.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2017 [Resumen]”, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_540901.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones (IOM) (2014), *Hechos y cifras*, disponible en <<http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>>.
- Petras, J. y H. Veltmeyer (2000), “Globalization or Imperialism?”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 14, núm. 1, pp. 1-15.
- Petras, J. y H. Veltmeyer (2014), *Extractive Imperialism in the Americas, Capitalism's New Frontier*, with Contributions by Paul Bowles, Dennis Canterbury, Norman Girvan y Darcy Tetreault, Brill, Boston.
- Prebisch, R. (1986), “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103 (trabajo editado originariamente en inglés en mayo de 1950), México, UNAM.
- Rodríguez Lascano, S. (2015), “Apuntes sobre el pensamiento crítico vs. las mutaciones de la hidra”, en varios autores, *El pensamiento crítico frente a la hidra capitalista II*, México, EZLN, pp. 434-455.
- Samin, A. (2013), *The Implosion of Capitalism*, Londres, Pluto Press.
- Sassen, Saskia (2008), *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Nueva York, Princeton University Press.
- Schierup, C.U.; P. Hansen y S. Castles (2006), *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, Londres, Oxford University Press.
- Singa Boyenge, J.P. (2007), “ILO Data Base on Export Processing Zones (Revised)”, W.P. 25, abril, Ginebra, Sectoral Activities Programme OIT.
- Singer, H. (1975), *The Strategy of International Development. Essays in the Economics of Backwardness*, Londres, Macmillan.
- Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Londres, Penguin.
- The Economist* (2009), “Manufacturing's Future: Wanted New Costumers”, en *The Economist*, núm. 8651, 3 de octubre, pp. 3638.
- United Nations Conference on Trade and Liberalization (UNCTAD) (2010), *World Investment Report 2010*, Nueva York, United Nations.
- World Bank (2010), *Migration and Remittances Factbook 2011*, Nueva York, World Bank, disponible en <<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821382189>>, consultado el 10 de abril de 2011.
- World Bank (2016), *Migration and Remittances Factbook 2016*, Nueva York, World Bank, disponible en <<https://siteresources.worldbank.org/INT-PROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>>, consultado el 23 de septiembre de 2011.

MEXICANOS Y LATINOS FRENTE AL NUEVO DILEMA AMERICANO

ALEJANDRO I. CANALES*

Estados Unidos experimenta un ya largo periodo de transformaciones que se refieren tanto a su estructura económica como demográfica. Por un lado, las transformaciones económicas y productivas que derivan de la actual fase de globalización económica y que se manifiestan en una recomposición de la estructura ocupacional. Por otro lado, las transformaciones de las estructuras demográficas que se derivan del envejecimiento de la población nativa y la dependencia creciente de inmigración de origen latinoamericano.

Sin embargo, estos procesos no están exentos de conflictos y contradicciones que tensionan la sociedad y promueven su propia transformación estructural. La combinación de ambas tendencias abre un nuevo escenario en donde la polarización de las ocupaciones se manifiesta como un proceso de *racialización* de la matriz social y laboral de los Estados Unidos (Canales, 2017). En este contexto, nos interesa analizar y describir los alcances que pueden tener estos procesos, así como sus consecuencias en términos de la situación que enfrentan los inmigrantes latinos y mexicanos en particular.

Iniciamos con una descripción de los cambios económico-productivos y su consecuencia más directa en la polarización de la estructura de ocupaciones. Posteriormente analizamos los cambios demográficos y el papel de las migraciones en el proceso de remplazo étnico que ellos implican. A continuación analizamos las consecuencias de estos dos procesos que se manifiestan en la racialización de la desigualdad social y de la estructura de clases y ocupaciones. Finalmente, en las conclusiones presentamos una reflexión en torno a las consecuencias sociales y políticas que pudieran derivarse de la combinación de los cambios estructurales y demográficos, en particular de la potencial conflictividad que pudiera derivarse de las actuales formas racializadas de la desigualdad social y de clases, en un contexto

* Universidad de Guadalajara.

de remplazo demográfico, en donde el tradicional e histórico balance de mayoría blanca/minorías étnicas se está transformando aceleradamente, dando lugar a una sociedad de minorías demográficas.

CAMBIO ECONÓMICO-PRODUCTIVO EN LA POSCRISIS

Diversos autores han documentado las nuevas formas de polarización y desigualdad social que surgen en los Estados Unidos y otros países desarrollados como resultado de la globalización económica (Stiglitz, 2012; Pickety, 2015; Bauman, 2014). A ello cabe agregar los impactos de la crisis que entre otros aspectos implicó una profundización de ciertos procesos que ya se venían manifestando. Nos referimos por un lado a la relocalización de capitales y procesos productivos desde los Estados Unidos hacia otras regiones del mundo, aprovechando las ventajas que ofrecen en cuanto a valor de la fuerza de trabajo, exenciones tributarias, flexibilidad en cuanto a políticas ambientales, entre otros. Esto ha profundizado el proceso de desindustrialización y terciarización de la economía estadounidense, transformando las bases de su actual matriz productiva.

Expresión de ello es la deslocalización de industrias manufactureras y otros procesos productivos que han redundado en una importante reducción de las ocupaciones y puestos de trabajo directamente productivos (Castillo Fernández, 2016). Junto a ello, la terciarización de la economía no siempre ha redundado en un incremento de empleos de alto nivel, sino también el auge de puestos de trabajo en servicios productivos pero de baja calificación, junto al incremento de los servicios sociales y personales.

Esta nueva matriz productiva da origen a un proceso de polarización de la estructura del empleo, en donde junto con el auge de ocupaciones de alto nivel de reflexividad y conocimiento propios de la economía de la información, se da también un importante crecimiento de puestos de trabajo altamente flexibles y desregulados que configuran nuevos contextos de precarización del empleo y de nuevas formas de vulnerabilidad de la fuerza de trabajo (Kesselman, 2010).

Asimismo, si bien la crisis económica de años recientes implicó una reducción del nivel de empleo, no alteró en lo fundamental esta base de diferenciación étnica de las ocupaciones. Por el contrario, los datos indican que la crisis ha tendido a reforzar las tendencias a la polarización del empleo profundizando los patrones de desigualdad y diferenciación étnica de la estructura ocupacional.

Para ilustrar esta tesis, a continuación presentamos un análisis estadístico con base en una clasificación de las ocupaciones que nos permite medir

y estimar la dimensión de la polarización del empleo y de la desigualdad socio-ocupacional que implica. Para ello, hemos reclasificado la estructura de ocupaciones con base en las siguientes grandes categorías de análisis.

Estratos altos

- *Actividades de dirección del proceso de trabajo.* Incluye gerentes, ejecutivos, managers y CEOs.
- *Profesionales.* Son actividades que exigen un alto nivel de preparación y formación técnico-profesional. Se dedican al procesamiento de información y aplicación del conocimiento al proceso de trabajo.

Estratos medios

- *Actividades de administración y distribución.* Se refiere a actividades de apoyo a la dirección, así como a la distribución y comercialización de los bienes y servicios producidos. Corresponde a empleados y trabajadores de cuello blanco en general.
- *Actividades de producción.* Trabajos vinculados directamente al procesamiento y transformación de bienes y mercancías.

Estratos bajos

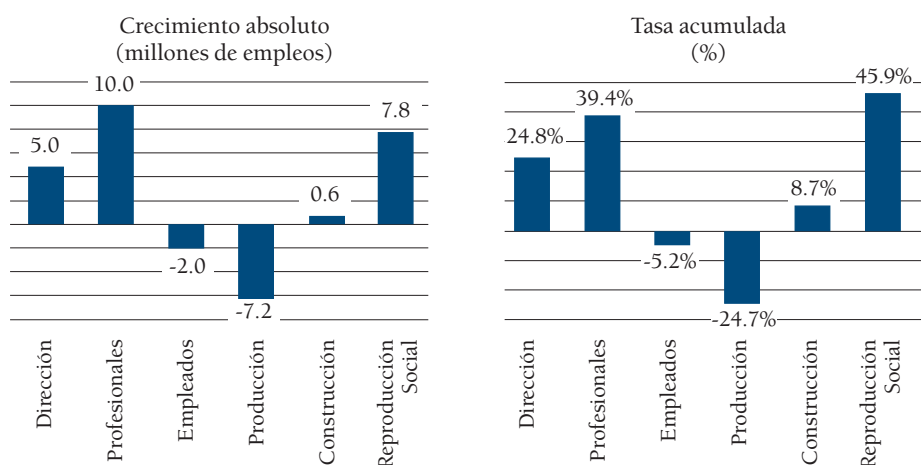
- *Jornaleros y obreros de la construcción.* Es una actividad altamente volátil y que es muy sensible a la dinámica del ciclo económico.
- *Actividades de reproducción social.* Corresponde a trabajos y servicios que se vinculan directamente con la reproducción de la población, tales como el servicio doméstico, industria del cuidado y atención de personas (de adultos mayores, enfermos y niños), preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento, entre muchas otras.

Entre el 2000 y el 2016 el empleo en los Estados Unidos se incrementó en 14.1 millones de puestos de trabajo, cifra que representa un 10% acumulado en todo el periodo. Sin embargo, este crecimiento no se reprodujo por igual en todas las ocupaciones, sino que se da en una forma muy diferenciada que contribuye a profundizar la polarización socio-ocupacional. Mientras los trabajos ubicados en los extremos de la jerarquía ocupacional son los más dinámicos y de mayor crecimiento, los ubicados en los niveles medios se ven estancados y deprimidos, e incluso con decrecimiento absoluto de los niveles de empleo.

Por un lado, en la cima de estructura ocupacional, los puestos de dirección se incrementaron en cinco millones de puestos de trabajo, cifra que representa un crecimiento del 25% acumulado. Asimismo, los trabajos de profesionales, técnicos y científicos, crecen en diez millones en términos netos, cifra que representa una tasa acumulada de casi el 40% para todo el periodo. En este caso, se trata de dos tipos de trabajos. Por un lado, profe-

sionales y técnicos que prestan sus servicios a empresas en los procesos de investigación y desarrollo, innovación y aplicación de nuevas tecnologías, así como en la gestión empresarial y administración (*management*) de las empresas (organización, planificación, dirección y control del proceso de trabajo); y por otro lado, profesionales en los servicios sociales, educación, salud, y diversos servicios públicos que ofrecen tanto el Estado como el sector privado y que se orientan más bien a la atención de la población.

GRÁFICA 1
LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2016.
CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN GRANDES ESTRATOS OCUPACIONALES



FUENTE: Current Population Survey, March Supplement 2000 a 2016.

En el extremo opuesto de la jerarquía ocupacional, también se da un importante crecimiento especialmente de las ocupaciones dedicadas a la reproducción cotidiana de la población de los estratos medios y altos. Entre el 2000 y el 2016, el empleo en estos servicios personales de todo tipo creció en 7.8 millones de nuevos puestos de trabajo, cifra que representa un crecimiento de casi el 50% del empleo en estas ocupaciones, y que las sitúa como las de mayor dinamismo relativo en todo el periodo. Se trata de un crecimiento relevante tanto por su magnitud absoluta y relativa, como por su función dentro de la estructura social y de la reproducción de la desigualdad social. El incremento de la población ocupada con altos niveles de ingreso, recursos y poder adquisitivo, ha derivado en una promoción de la demanda de servicios personales tanto altamente calificados (diseñadores de interior, psicoanalistas, boutiques de exclusividad, etc.), como de baja calificación: servicio doméstico, servicios de limpieza y mantenimien-

to, preparación de alimentos, servicios del hogar y la vivienda, industria del cuidado, entre muchos otros (Canales, 2015a).

Por el contrario, las ocupaciones en los niveles medios, tanto en servicios de administración (empleados y oficinistas, secretarías, vendedores, y similares) como en actividades de producción directa (obreros y trabajadores manuales de todo tipo) se reducen en volúmenes absolutos y relativos. Los primeros sufren una caída de dos millones de empleos, cifra que representa una pérdida del 5% de los puestos de trabajo. En el caso de los trabajos productivos, la pérdida es aún mayor, y alcanzó a los 7.2 millones de puestos de trabajo, cifra que representa la pérdida de casi el 25% de los puestos de trabajo existentes hasta el año 2000. Se trata de una pérdida muy importante que está directamente vinculada tanto con el impacto negativo de la crisis económica, como también con los procesos de deslocalización de plantas productivas de la industria manufacturera hacia otros países, como estrategia de las empresas estadounidenses para enfrentar con mejores opciones la competencia de otras potencias económicas en los mercados globales.

El efecto directo de estas tendencias es la creciente polarización de la estructura socio-ocupacional de los Estados Unidos, proceso de gran importancia, pues se refiere a la reducción absoluta y relativa de los trabajadores de clases medias y el incremento en contrapartida, de los trabajadores ubicados en los extremos de la jerarquía laboral. Al respecto, los datos son elocuentes. Como se observa en la gráfica 2 el índice de polarización ocupacional¹ pasó de 0.84 en el 2000 a 1.3 en el 2016. Es decir, hoy en día, y desde hace unos diez años, hay más trabajadores en los extremos de la jerarquía laboral que en los estratos medios, lo cual evidencia la gran pérdida de puestos de trabajo que ha experimentado las clases medias en este país.

¹ El índice de polarización (IP) es el cociente entre el volumen de trabajadores ocupados en los extremos altos y bajos de la pirámide ocupacional, y el volumen de trabajadores ocupados en los estratos medios de esa jerarquía laboral. En nuestro caso, lo estimamos a partir de la siguiente fórmula:

$$IP = \frac{TDIR + TPRFS + TREPSOC}{TADM + TPROD + TCONST}$$

Donde:

IP: Índice de polarización de las ocupaciones

TDIR: Trabajadores en puestos de dirección

TPRFS: Trabajadores en puestos profesionales y técnicos

TREPSO: Trabajadores en puestos de reproducción social

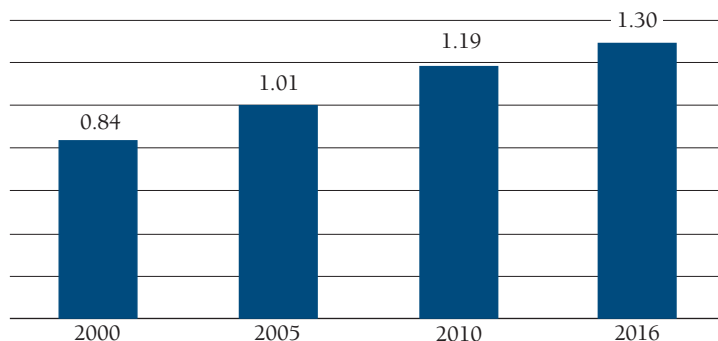
TADM: Empleados administrativos, oficinistas, y similares

TPROD: Obreros, trabajadores manuales y similares

TCONST: Obreros de la construcción, jornaleros y oficios

Este aumento de la polarización se da por el incremento combinado y conjunto de los trabajadores ubicados en ambos extremos de la estructura ocupacional. Esto indicaría, que de ser un país con una amplia clase media, los Estados Unidos se están transformando en una sociedad polarizada con una creciente desigualdad social y ocupacional, misma que como vemos, es resultado de las nuevas formas que asume la matriz económico-productiva en esta fase de poscrisis de la globalización económica.

GRÁFICA 2
LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2016.
ÍNDICE DE POLARIZACIÓN DE LAS OCUPACIONES



FUENTE: Current Population Survey, March Supplement 2000 a 2016.

Esta polarización de la estructura socio-ocupacional no es un asunto menor, sino de gran trascendencia social y política. Esta polarización que caracteriza a la actual matriz ocupacional en los Estados Unidos es, a nuestro entender, la base de la nueva forma que adopta la desigualdad social y en donde el empleo y el trabajo dejan de ser dispositivos de cohesión e integración social, para derivar en un mecanismo desde el cual se configura actualmente la diferenciación y segregación social de los grupos demográficos.

No se trata sólo del auge del nivel de riesgo laboral, así como tampoco de meras formas de flexibilidad y precarización del empleo y del trabajo, sino que junto a ello, y con base en esos mismos procesos, se consolida una nueva forma de estratificación social, esto es, de estructuración de las clases sociales, así como de la no articulación e integración entre ellas y la ausencia de mecanismos que impulsen la movilidad social entre ellas. A diferencia de épocas anteriores, en donde el trabajo funcionaba como un mecanismo de incorporación de los sujetos a la estructura social, y que daba origen a procesos de integración y movilidad social, hoy en día el trabajo ha perdido ese rol aglutinador y de cohesión social para convertirse en cambio, en su

opuesto, en un dispositivo que consagra la desigualdad, la segregación y la separación de las clases, dificultando toda opción de movilidad social y de integración de las clases en un mismo entramado social, político y económico.

Esta forma polarizada que adopta actualmente la matriz socio-ocupacional resulta muy pertinente cuando analicemos los patrones de inserción laboral de los trabajadores según su condición étnico-migratoria, y en el marco de los cambios demográficos que están transformando la estructura étnico-migratoria de la población estadounidense. Como veremos, no se trata sólo de un proceso de polarización ocupacional, sino de nuevas formas de racialización de la desigualdad social y económica.

CAMBIO DEMOGRÁFICO, MIGRACIONES Y REMPLAZO DEMOGRÁFICO

Desde hace unas tres décadas y durante todo este siglo, los Estados Unidos experimentarán un proceso de transición que lo llevará de la tradicional estructura demográfica basada en un indiscutido predominio de la mayoría blanca a una estructura paritaria en donde los blancos dejarán de ser una mayoría absoluta y compartirán su posición de primacía con la población latina. Se trata de un proceso de remplazo demográfico que se sustenta en dos grandes tendencias: *a)* el declive de la población blanca, producto de su envejecimiento y baja natalidad (Ortman, Velkoff y Hogan, 2014), y *b)* el auge y crecimiento de los latinos, producto de la inmigración y de sus mayores niveles de natalidad (Canales, 2015b).

La conjunción de estos procesos —declive de población blanca y crecimiento de población latina— es la base de los cambios en la composición étnica que experimenta actualmente la población de los Estados Unidos, y que según estimaciones del Buró del Censo, implicarían un eventual proceso de remplazo étnico y demográfico, haciendo que Estados Unidos transite de haber sido históricamente un país de blancos a ser una sociedad de minorías demográficas.

No somos los primeros en hablar en términos de un proceso de remplazo demográfico para referirnos a las consecuencias de la inmigración en contextos de muy baja natalidad y envejecimiento de las poblaciones. En un informe del 2001 Naciones Unidas utilizó el concepto *migraciones de remplazo* la cual la definía como:

[...] la migración internacional que se necesitaría para compensar las disminuciones en el tamaño de la población total y las disminuciones en la población en edad de trabajar, así como para compensar el envejecimiento general de una población (United Nations, 2001:7).

Asimismo, Coleman (2006) conceptualiza este mismo fenómeno como la *tercera transición demográfica*, y lo documenta para el caso de los países europeos más desarrollados. Este autor señala que de mantenerse las actuales tendencias migratorias y demográficas, hacia el 2050 los inmigrantes representarían el 36% de la población en Inglaterra y Gales, el 33% en los Estados Unidos, el 29% en Holanda e Italia y el 24% en Alemania.

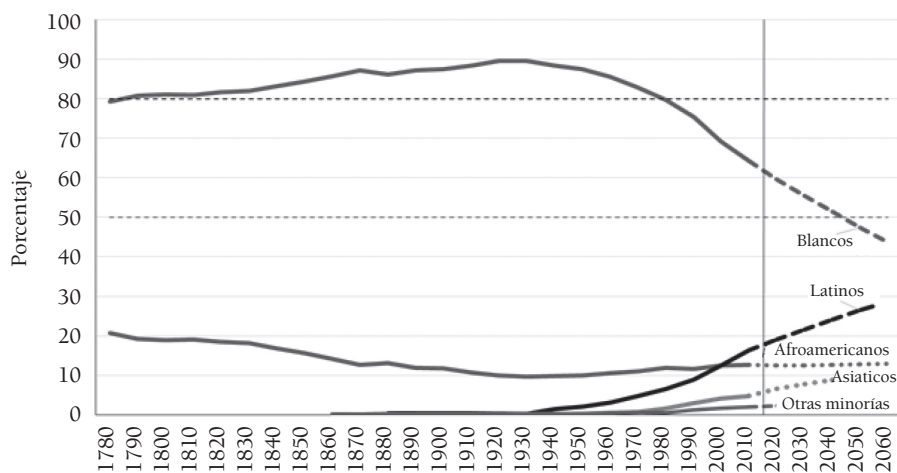
En ambos casos, ponen su atención en el eventual remplazo demográfico de población nativa por inmigrantes en contextos donde la baja fecundidad y alto grado de avance del envejecimiento no permiten asegurar la reproducción demográfica de las poblaciones nativas y con ello, la provisión de los contingentes necesarios de mano de obra para sustentar sus economías. En ambos casos, el foco está puesto no tanto en la dinámica y características de la inmigración, como en el contexto de declive demográfico que caracteriza a los países desarrollados, principales destinos de la migración internacional contemporánea.

Desde su conformación como país independiente a fines del siglo XVIII, hasta fines de la década de los setenta del siglo pasado, los Estados Unidos fue siempre un país de mayoría blanca, grupo étnico que representó en todo momento más del 80% de la población, alcanzando su punto máximo hacia los años veinte del siglo pasado, cuando representó casi el 90% de la población. Sin embargo, a partir de 1980 la población blanca de Estados Unidos experimenta un proceso de declive demográfico que ha llevado a que ya actualmente ellos sólo representen el 61% de la población, y que hará que en el 2044 por primera vez en la historia de los Estados Unidos los blancos dejen de ser una mayoría absoluta y representen sólo el 49.9% de la población, para reducirse a menos del 44% en el año 2060, proporción que todo indica continuará descendiendo en las siguientes décadas.

Por su parte las minorías étnicas fueron desde siempre minorías demográficas, que en el mejor de los casos representaron no más del 20% de la población. Sin embargo, a partir de 1980 inicia un proceso de cambio que ha llevado a que hoy en día representen el 39% de la población, estimándose que en el 2060 alcance al 56% de la población total. Es decir, en tan sólo unas décadas más, *las minorías serán mayoría*. Entre estas minorías destacan los latinos, quienes pasaron de ser menos del 5% de la población total en 1970, a representar ya el 17%, estimándose que lleguen a ser el 30% en el 2060, proporción que continuaría incrementándose en las siguientes décadas de este siglo.

Esta situación, que pudiera pensarse como parte del guión de una película de ciencia ficción, es sin embargo, ya una realidad que se experimenta en varios estados de la Unión Americana. En California, por ejemplo, en los setenta del siglo pasado la población blanca mantenía su posición de ma-

GRÁFICA 3
ESTADOS UNIDOS, 1780-2060.
POBLACIÓN SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS (%)



FUENTE: 1780 to 1870, US Bureau of the Census, 1975. 1880 to 2010, US Population Census; 2020 to 2060, US Census Bureau 2014, National Population Projections.

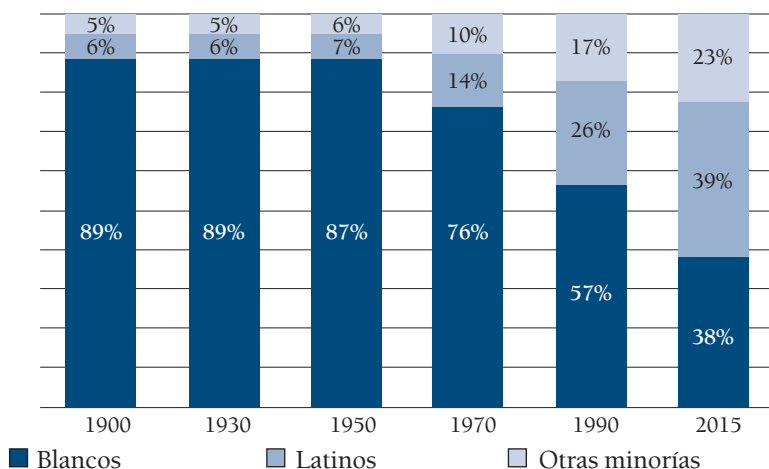
yoría demográfica, representando más del 70% de la población. Hoy en día sin embargo, esta situación se ha invertido. De acuerdo con datos de la American Community Survey de 2015, los blancos no sólo han dejado de ser la mayoría demográfica, representando sólo el 37.8% de la población, sino que ya han sido superados por la población de origen latino, quienes representan el 38.8% de la población total. En este sentido, la situación actual de California prefigura el futuro demográfico que se prevé para toda la Unión Americana (Hayes-Bautista, 2017; Chávez, 2013).

Este proceso de remplazo étnico que aquí hemos documentado, ya forma parte estructural de la dinámica demográfica de la población de los Estados Unidos, y lo podemos ver reflejado en la composición étnica de la estructura etárea de la población. En este sentido, la composición étnica de las pirámides de edades nos ayudan a ilustrar dos características básicas de este proceso: *a)* la magnitud del cambio demográfico y del remplazo étnico y *b)* la irreversibilidad del mismo proceso, al menos en un mediano plazo, esto es, en las próximas cuatro o cinco décadas de este siglo.

Las pirámides de edades nos muestran cuánto de este proceso ya ha modificado la composición étnica de la población joven e infantil, y cómo con el paso de los años, este proceso se extenderá al resto de los estratos etáreos, afectando así, a toda la pirámide demográfica de los Estados Unidos.

Como es de esperarse, hasta 1980 la población blanca constituía una mayoría demográfica en prácticamente todos los estratos de edad, pasando

GRÁFICA 4
CALIFORNIA, 1900-2015.
POBLACIÓN SEGÚN PRINCIPALES GRUPOS ÉTNICOS (%)



FUENTE: 1900 a 1990, US Population Census (2015), American Community Survey (2015).

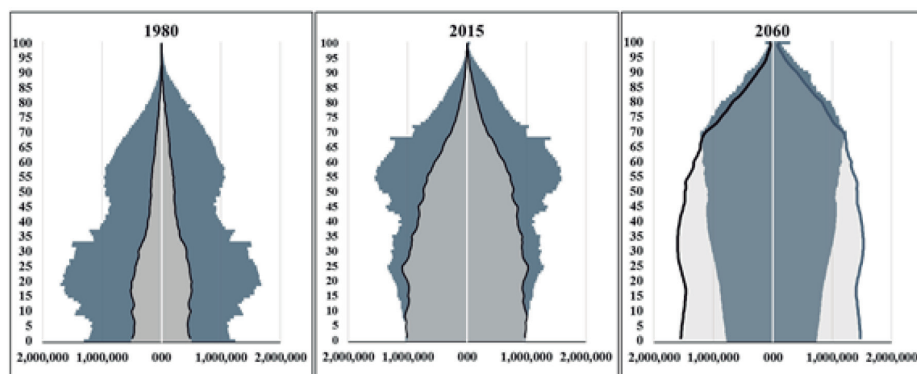
del 72% en los menores de 10 años, al 91% en los mayores de 80 años. Hacia el 2015, sin embargo, ya se manifiestan cambios relevantes que prefiguran la magnitud del cambio que vendrá en las siguientes décadas. Si bien en los adultos mayores de más de 60 años los blancos mantienen su indiscutible primacía, representando más del 80% de la población en esas edades, no sucede lo mismo en los estratos más jóvenes.

En el caso de los jóvenes (de 15 a 29 años) aunque permanece el predominio de los blancos, éste se reduce significativamente. En 1980 el 78% de los habitantes en estas edades era parte de la mayoría blanca. Para el 2015, en cambio, sólo el 55% de los jóvenes son de origen blanco, acercándose a una relación más equilibrada entre la población joven blanca y la de las minorías étnicas.

Por su parte, el caso de los niños y adolescentes menores de 15 años, esta reducción es aún más significativa. En 1980 el 75% de los menores de 15 años era de origen blanco, relación que ya en el 2015 se vuelve prácticamente paritaria, en donde los blancos son sólo el 51% de la población infantil y adolescente.

En ambos casos se trata de un fenómeno de mucha trascendencia, pues más allá del lugar común de que los niños y jóvenes son el futuro de toda sociedad, es evidente que la composición étnica que hoy prevalece entre la población infantil y juvenil será la que predomine en las siguientes décadas en toda la población. Por lo mismo, el cambio en la composición étnica que

GRÁFICA 5
LOS ESTADOS UNIDOS, 1980-2060.
PIRÁMIDE DE EDADES DE POBLACIÓN BLANCA Y MINORÍAS ÉTNICAS



FUENTE: elaboración propia con base en datos tomados de US Census Bureau (1980 y 2014) y ACS (2015).

ya hoy experimenta la población infantil y juvenil, prefigura la magnitud y dimensión del cambio demográfico y remplazo étnico que experimentará toda la población estadounidense en las siguientes décadas.

En efecto, como ilustran las proyecciones demográficas del Buró del Censo de los Estados Unidos, se estima que para el 2060 la actual primacía blanca se verá restringida sólo a la población adulta mayor (mayores de 65 años), pero incluso en esas edades su primacía se verá seriamente mermada. Sólo el 55% de la población adulta mayor será de origen blanco, mientras el 45% restante pertenecerá a las distintas minorías.

En los demás estratos etéreos los blancos serán franca minoría, representando sólo el 43% entre los adultos jóvenes (30 a 64 años), y sólo el 38% entre los jóvenes (15 a 29 años) y menos del 36% entre los niños y adolescentes menores de 15 años.

Estos mismos datos sobre la composición étnica de la población menor de 30 años, nos indican que el remplazo étnico continuará y se acentuará aún más después del 2060, cuando ya los últimos grupos de mayoría blanca vayan retirándose de la pirámide de edades de la población.

En síntesis, el cambio demográfico del que aquí hablamos no es una apuesta a un futuro posible, sino que es un hecho real, es un proceso social y demográfico que ya se ha puesto en marcha y cuyo desenlace se manifestará irreversiblemente en las siguientes décadas. Por lo mismo, no basta con imponer políticas restrictivas a la inmigración, pues el cambio demográfico ya está incubado y gestándose en la población que ya actualmente reside y forma parte de los Estados Unidos. Frente a ello no hay muros que puedan contener ni detener este cambio demográfico pues, uno de sus actores

principales es precisamente, la misma población blanca que desde hace algunas décadas experimenta un declive demográfico producto de su baja natalidad y envejecimiento progresivo.

Todos los datos hasta aquí presentados apuntan a una tesis simple pero de gran trascendencia y consecuencias hasta ahora insospechadas. *Los Estados Unidos dejarán de ser un país de blancos, para convertirse en una sociedad de minorías demográficas.* Esta composición étnica que ya está emergiendo, se sustenta en la coexistencia en volúmenes más o menos paritarios de dos grandes grupos étnicos: los blancos y los latinos. Juntos, estos dos grupos étnicos representarían en un futuro próximo, casi el 75% de la población total, es decir, prácticamente el mismo estatus demográfico que hace tan sólo un par de décadas estaba reservado exclusivamente para la población blanca.

La combinación de estos dos procesos, la consolidación de una matriz económico-productiva que consolida un proceso de polarización de la estructura ocupacional y de clases, por un lado, junto a un cambio demográfico que profundiza la transición de una sociedad de mayorías blancas a una sociedad de minorías demográficas, por otro lado, conforman un contexto no exento de conflictos y tensiones en donde la inmigración ocupa un lugar central (Canales, 2015a).

Por un lado, es indiscutible el rol central de las migraciones en la reproducción social y económica de los Estados Unidos. Pero por otro lado, ello entra en tensión y conflicto con la forma racializada que adopta el proceso de polarización de las ocupaciones y de la estructura de clases en la sociedad estadounidense. A ello, se agrega un hecho no menor, que es el cambio en la estructura y composición étnica de la población, que hace que estos procesos de racialización de la desigualdad social deriven potencialmente, en situaciones de alta conflictividad social y política.

CENTRALIDAD DE LAS MIGRACIONES EN LA DINÁMICA ECONÓMICO-PRODUCTIVA

El declive de la población nativa en los Estados Unidos plantea una situación caracterizada por un continuo desequilibrio demográfico en donde coexisten importantes vacíos y déficits de población en edades jóvenes y activas, junto a un incremento sustancial y continuo de población adulta mayor. Estos desequilibrios demográficos se manifiestan en la generación de un déficit crónico de fuerza de trabajo, el cual surge como resultado del desajuste estructural entre las limitadas posibilidades de crecimiento de la población activa que puede proveer la dinámica demográfica y envejecimiento de la población, por un lado, y la creciente demanda y necesidad de

mano de obra que impone la dinámica de crecimiento económico y desarrollo de las fuerzas productivas, por el otro lado.

En este contexto, si los Estados Unidos no contara con la presencia de inmigración mexicana y latinoamericana en general, enfrentaría un déficit crónico de fuerza de trabajo que afectaría directamente su posición hegemónica como primera potencia política, militar y económica a nivel mundial. En términos empíricos, este déficit de mano de obra lo podemos calcular como la diferencia entre el volumen de puestos de trabajo que genera anualmente la economía y el volumen de la población económicamente activa nativa que genera la dinámica demográfica, esto es, los ocupados y desocupados nativos de ese país, sin incluir los inmigrantes.

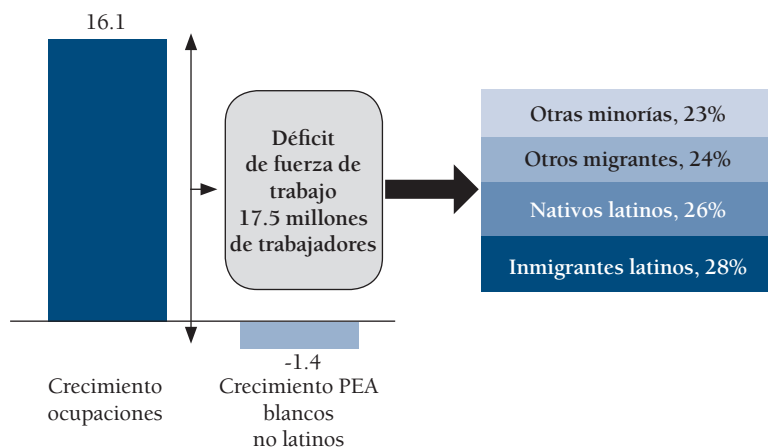
Considerando lo anterior, vemos que el declive demográfico que experimenta la población blanca hace que su dinámica demográfica ya no sea capaz de generar el volumen de trabajadores necesarios que demanda el crecimiento económico, como si lo hiciera en décadas anteriores. Tan sólo entre el 2000 y el 2016 el crecimiento económico generó un volumen de 16 millones de nuevos puestos de trabajo, cifra que representó un crecimiento de más del 12% del empleo en ese periodo, ello incluyendo la gran pérdida de empleos que provocó la crisis del 2008.

Sin embargo, la baja natalidad y envejecimiento de la población blanca provocaron una reducción de su población activa en algo más de 1.3 millones de personas. Esto generó un déficit de más de 17 millones de trabajadores, el cual debió ser cubierto por las diferentes minorías étnicas. En este punto destaca el papel de la población latina, cuyo crecimiento demográfico y composición mayoritariamente joven de su población, le permitieron cubrir más del 55% de este déficit crónico de mano de obra. El resto ha sido cubierto en partes iguales por las minorías nativas (afroamericano, aborígenes americanos, entre otros), y por inmigrantes de otros países del mundo.

Esta contribución de los latinos y otras minorías a cubrir el déficit de fuerza de trabajo se refleja también en su aporte al crecimiento económico y del PIB de los Estados Unidos. Entre el 2000 y el 2015 el PIB de los Estados Unidos creció en un 30%, aproximadamente. Sin embargo, los trabajadores blancos sólo aportaron el 41% de este crecimiento económico, mientras que el 59% restante fue aportado por el conjunto de minorías étnicas y demográficas. Entre ellas destacan una vez más los latinos, quienes por sí solos aportaron el 30% del crecimiento del PIB, mientras que el resto se distribuye entre los inmigrantes de otros países (17%) y las demás minorías étnicas (12 por ciento).

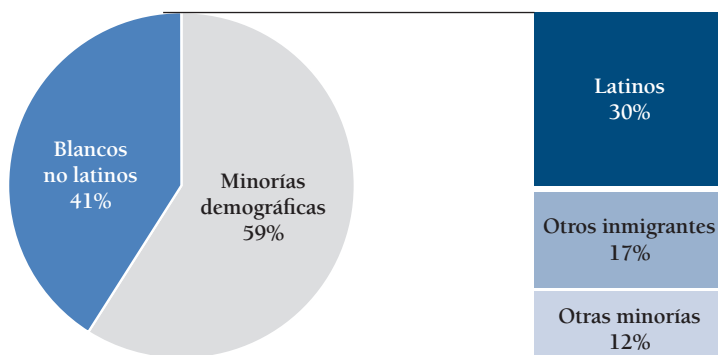
Estos datos nos ilustran el grado de dependencia de la dinámica económica de los Estados Unidos respecto a la participación laboral de las minorías étnicas y en particular, de la población de origen latino. O lo que es lo mismo,

GRÁFICA 6
LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2016.
ESTIMACIONES DEL DÉFICIT DE FUERZA DE TRABAJO Y COBERTURA DEL DÉFICIT
SEGÚN ORIGEN ÉTNICO-MIGRATORIO DE LA FUERZA DE TRABAJO



FUENTE: Current Population Survey, March Supplement (2000 y 2016).

GRÁFICA 7
LOS ESTADOS UNIDOS, 2000-2015.
COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB SEGÚN ORIGEN
ÉTNICO-MIGRATORIO DE LA FUERZA DE TRABAJO



FUENTE: estimaciones propias con base en BEA, Gross Domestic Product by Industry Accounts (2000 y 2015), y Current Population Survey, March Supplement (2000 y 2015).

el grado de riesgo y vulnerabilidad a la que está expuesta la economía estadounidense al declive demográfico que ya experimente la población blanca. En este sentido, el crecimiento demográfico de los latinos, y de otras minorías étnicas, resulta un importante y fundamental recurso que dispone la economía estadounidense para mantener la generación de los excedentes

económicos necesarios para sustentar su posición hegemónica como potencia política, militar y económica a nivel global.

Sin embargo, se trata de una situación no exenta de tensión política. Si en el pasado, el sostenimiento de la economía estadounidense como potencia mundial se sustentaba en sus propias fuerzas productivas (mano de obra nativa), hoy en día, la demografía de ese país no permite la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para mantener ese nivel de desarrollo de las fuerzas productivas del capital, generando un déficit de mano de obra que de no cubrirse con inmigración, no sólo afectaría el crecimiento económico de ese país, sino por sobre todo, su capacidad para mantener el liderazgo político y militar necesario para sustentar sus posiciones hegemónicas a nivel global (Canales, 2015a).

Esto nos permite definir la encrucijada que enfrenta la economía y sociedad estadounidense y, en particular, sus elites y clases dominantes. La demografía de su población nativa deviene en obstáculo para mantener su posición hegemónica. La inmigración masiva de mano de obra permite resolver esta contradicción, pero a riesgo de generar una profunda transformación en la composición étnica de la población, la cual a mediano plazo pone en cuestionamiento la supremacía demográfica de la actual mayoría blanca no hispana. Las consecuencias políticas, sociales y culturales de esta transformación demográfica, son impredecibles, pero sin duda apuntan al debilitamiento del poder de las actuales elites y clases que han dominado la sociedad y el Estado estadounidense, y a través de él, han detentado el poder político y económico a nivel mundial.

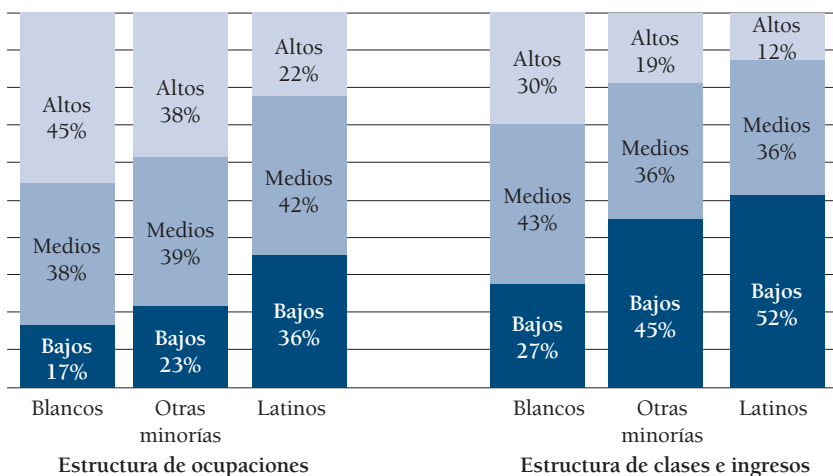
RACIALIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD SOCIAL Y DE LAS OCUPACIONES

A pesar de que latinos, migrantes y otras minorías étnicas son el motor del crecimiento demográfico y económico de los Estados Unidos, prevalece una estructura de segregación ocupacional y desigualdad social que los margina y excluye de los beneficios del desarrollo (Caicedo, 2010). Por lo pronto, las minorías suelen quedar relegadas a los puestos más bajos de la pirámide ocupacional y en los estratos más bajos de la pirámide social y de ingresos. La desigualdad social adquiere una forma racializada, en donde la posición que cada individuo ocupa en la escala social está directamente determinada por su origen étnico y migratorio (Canales, 2017).

Los datos muestran que en el 2016, el 45% de los trabajadores blancos estaban ocupados en la cima de la pirámide laboral (directivos de empresas y profesionales) y sólo el 17% en la base de la misma (jornaleros y obreros de la construcción y trabajadores en servicios personales de baja calificación, del cuidado, servicio doméstico, limpieza y mantenimiento, y simi-

lares). Por el contrario, los latinos muestran una distribución inversa. El 36% de ellos se empleaba en ocupaciones ubicadas en la base de la pirámide ocupacional, y sólo el 22% en los puestos superiores de la jerarquía laboral. Las otras minorías se ubican en una posición intermedia, aunque más próxima a la estructura de los blancos.

GRÁFICA 8
LOS ESTADOS UNIDOS, 2016.
ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y ESTRUCTURA DE CLASES (INGRESOS)
SEGÚN GRUPOS ÉTNICOS



FUENTE: Current Population Survey, March Supplement (2016).

Lo relevante en todo caso, es que estos datos muestran que mientras los blancos experimentan una polarización ocupacional hacia arriba, en donde los que están en la cima de la pirámide laboral casi triplican a los ubicados en la base, en el caso de los latinos se da la relación inversa, predominando los ubicados en los estratos laborales más precarios y vulnerables, los que superan en más de un 65% a los ubicados en el extremo superior de la jerarquía laboral.

Esta diferenciación en la inserción laboral se refleja también en la desigualdad social y de ingresos. Mientras en el caso de los blancos se da una composición relativamente más equilibrada entre los distintos estratos de ingresos y en donde predomina la población en los estratos medios de ingresos, en los latinos en cambio, hay una clara concentración en los estratos más bajos. En efecto, el 52% de los latinos pertenece a los estratos pobres o vulnerables (bajo la línea de pobreza o bien con ingresos cercanos a ese nivel), y sólo el 12% se ubica en los estratos medios altos y altos de ingresos

(con ingresos mayores a 50 mil dólares al año). Las otras minorías reproducen este mismo patrón de los latinos, aunque en forma menos intensa.

Ahora bien, pudiera pensarse que en la medida que la mayoría blanca reduzca su volumen y sea reemplazada por latinos y otras minorías, entonces esta desigualdad étnica en la inserción laboral y distribución del ingreso debiera reducirse. Es de esperarse que este remplazo demográfico de blancos por latinos, se produzca con pequeñas variaciones en todos los estratos ocupacionales y en todas las clases sociales. Lo cierto es que ello no es así. Hoy día en California, a pesar de que latinos y blancos comparten la primacía demográfica con casi el 40% de la población cada uno, no comparten sin embargo la misma estructura social y de clases, sino que por el contrario, reproducen la desigualdad racializada que ya hemos comentado.

Tanto respecto a la inserción laboral como a la inserción en estratos socioeconómicos, California prácticamente reproduce *vis à vis*, las estructuras que hemos mencionado a nivel nacional. En el primer caso, los trabajadores blancos en puestos de dirección y profesionales casi quintuplican a los que trabajan como jornaleros de la construcción o en servicios personales y de baja calificación. Asimismo, los blancos con más de 50 mil dólares anuales, que a nivel nacional sólo superan en 7% a los ubicados en estratos de pobreza o vulnerables, en el caso de California los superan en más de un 30 por ciento.

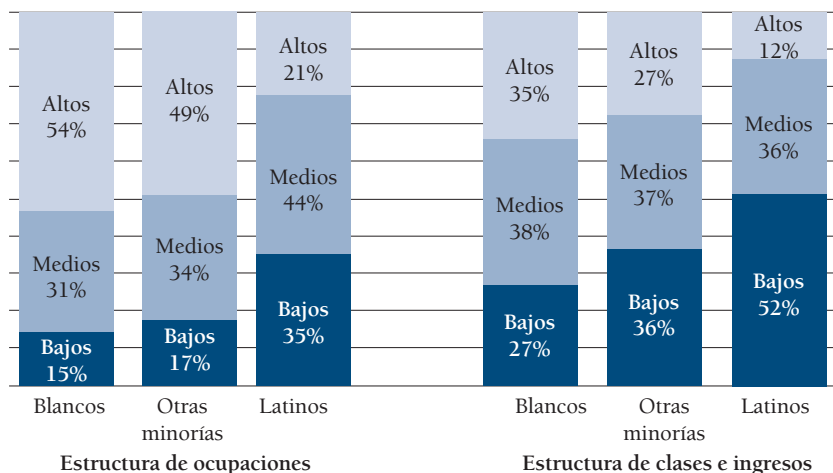
En el caso de los latinos resulta impresionante cómo se reproduce prácticamente la misma distribución según categorías ocupacionales y según estratos de ingreso que ya vimos a nivel nacional.

Esto es muy relevante, pues nos indica que aún en un contexto de pérdida de su primacía demográfica, la estructura política y social le ha permitido a la población blanca mantener sus privilegios económicos e incluso aumentarlos. Por el contrario, en el caso de los latinos, su crecimiento demográfico y el hecho de convertirse hoy por hoy en el grupo étnico más numeroso de California, no les ha reportado, sin embargo, ningún beneficio socioeconómico, ni ningún proceso de movilidad social ascendente, ya sea vista desde la perspectiva de las ocupaciones o de los ingresos. Es decir, siguen sufriendo de las mismas carencias y vulneración de sus derechos sociales y laborales como a nivel nacional.

REFLEXIONES FINALES: LATINOS Y MEXICANOS FRENTE AL NUEVO DILEMA AMERICANO

En el contexto de polarización económica y social y remplazo étnico y demográfico que hemos descrito en este texto, cabe preguntarse por cuán-

GRÁFICA 9
CALIFORNIA, 2016.
ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y ESTRUCTURA DE CLASES (INGRESOS)
SEGÚN GRUPOS ÉTNICOS



FUENTE: Current Population Survey, March Supplement (2016).

to tiempo será posible que se mantenga la actual racialización de desigualdad social. ¿Qué pasará cuando los nuevos equilibrios demográficos que se avecinan no se reflejen en nuevos equilibrios socioeconómicos?, ¿será posible mantener a los latinos en los estratos inferiores de la estructura social y ocupacional, aun cuando ellos lleguen a constituir más del 30% de la población?

El caso de California nos demuestra que en el actual contexto de polarización económico-social, el cambio en la composición étnica de la población no va necesariamente acompañado de un cambio similar en la composición étnica de la estructura socioeconómica. Por el contrario, los datos son elocuentes e ilustran la tesis opuesta, que el remplazo demográfico más bien reproduce y acentúa la desigualdad racial, consolidando el actual sistema de etnoestratificación de la sociedad.

En este sentido, las preguntas mencionadas nos refieren a un escenario social y político altamente inestable y expuesto a posibles estallidos sociales y étnicos, pero que a diferencia de lo sucedido en los años sesenta en torno a lucha por los derechos civiles, estos nuevos estallidos sociales enfrentarán a dos grupos étnicos en un escenario demográfico en el cual ninguno de los dos puede arrogarse una posición de primacía demográfica.

Los nuevos equilibrios demográficos que se avecinan no parecen ser compatibles con una matriz económico-productiva que se sustenta en el

mantenimiento y reproducción formas racializadas de la desigualdad social y la estructura de clases. Mientras estas formas de segregación social y étnica afectara sólo a una pequeña minoría demográfica, sus contradicciones podrían ser asumidas y absorbidas por el sistema social. Más aún cuando ello se daba en un contexto de un Estado social incluyente y una matriz económico-productiva sustentada en el peso de estratos sociales medios que configuraban espacios para la inclusión económico-productiva.

Sin embargo, cuando estas formas de racialización de la desigualdad social y de clases se da en: *a)* el marco de un Estado excluyente, *b)* una base económica de polarización ocupacional y exclusión social, a la vez que, *c)* afecta a una fracción importante de la población, junto con, *d)* mantener y beneficiar a un grupo demográfico igualmente minoritario, es evidente que la situación se vuelve potencialmente explosiva. Ni el Estado, ni el mercado, ni la matriz económica son capaces de generar las opciones de movilidad social necesaria para la inclusión social de las minorías étnico-migratorias, que además, presentan dinámicas de alto crecimiento demográfico, y por tanto, crecientes demandas de inclusión social y política.

En este contexto, es posible prever que los dispositivos de cohesión social y cultural que prevalecían en el pasado, dejarán de tener su eficiencia y eficacia para controlar las nuevas tensiones y contradicciones que la segregación racial plantea en una sociedad democrática (Cypher, 2012). Es obvio y evidente que cuando los equilibrios demográficos comienzan a modificarse, como se espera que ocurra en las siguientes décadas, esta racialización de la desigualdad social hará estallar los actuales equilibrios políticos entre los diferentes grupos étnicos y demográficos que componen la población de los Estados Unidos. Ni el Estado, ni el mercado, ni el aparato productivo están en condiciones de absorber este cambio demográfico sin generar situaciones potencialmente explosivas.

Esto plantea un escenario inestable y que requerirá o bien, la imposición autoritaria del actual estado de cosas y situación social, o bien su transformación por formas más igualitarias y democráticas que pasa por una profunda renegociación y reformulación del pacto étnico-social sobre el que se constituyó la Unión Americana, y en donde el racismo, como factor de poder social y fáctico, deberá ceder a otras formas de relación y estructuración de las clases sociales y de distribución del poder y de los privilegios y beneficios del desarrollo.

Parafraseando a Gunnar Myrdal (1944), podemos afirmar que éste es sin duda el *nuevo dilema americano* que ya está tomando diversas formas y manifestaciones, y que definirá la evolución política y social de los Estados Unidos en el presente y futuro próximo, esto es uno de los ejes torales sobre el cual se constituya la lucha de clases en los Estados Unidos en este siglo XXI (Camarillo y Bonilla, 2001).

Para los supremacistas blancos la cuestión se plantea en términos de cómo enfrentar este proceso de remplazo étnico que se les viene encima, y sobre el cual prácticamente no tienen ni las herramientas ni los recursos para poder revertirlo. Cómo mantener su posición de privilegio en la actual estructura racializada de la desigualdad social, sus beneficios derivados de la actual forma de etnoestratificación de la sociedad, en un contexto de cambios demográficos tan profundos que llevarán a un remplazo étnico de la población blanca por las actuales minorías. Cuestión no menor, pues enfrentan el debilitamiento tanto de las bases materiales y simbólicas de su discurso supremacista, como de los beneficios y privilegios que gozan por su posición hegemónica en la sociedad.

Frente a esta disyuntiva, la opción de controlar y revertir el proceso de remplazo étnico es ya un escenario improbable, al menos por dos razones fundamentales.

- Por un lado, los riesgos económicos y políticos son demasiados altos. Reducir el crecimiento de los latinos, ya sea frenando la inmigración, promoviendo deportaciones masivas, e incluso la no ciudadanía de los hijos de los inmigrantes, atentaría directamente contra la reproducción y provisión necesaria de fuerza de trabajo, y con ello, amenazaría el desarrollo de las fuerzas productivas del capital. En este escenario, el crecimiento económico se vería directamente afectado, y con ello la generación de los excedentes necesarios tanto para mantener los actuales niveles de vida de la población blanca, como para mantenerse como primera potencia económica mundial, y con ello, mantener su hegemonía política y militar a escala global.
- Por otro lado, hay un dato que los supremacistas blancos suelen pasar por alto. Es el hecho que uno de los componentes centrales del remplazo étnico es el declive demográfico que ya experimenta la población blanca, proceso que se origina en su baja natalidad y envejecimiento progresivo, y que perdurará por lo menos por muchas décadas más hasta bien avanzado el siglo XXI. En otras palabras, el principal enemigo para los supremacistas blancos, paradójicamente, no es sólo y exclusivamente la dinámica demográfica de los “otros”, de los latinos, sino la de sus mismos congéneres, la de la población blanca. El enemigo lo tienen en casa, y es esta tendencia la que se les manifiesta como un destino demográfico totalmente ineludible.

La cuestión para los supremacistas blancos es entonces, cómo asumir la defensa de sus intereses como clase y como facción política, de sus posiciones de privilegio y beneficios que les otorga este sistema de racialización

de la desigualdad social, y que se ven amenazados por el cambio demográfico inminente que se avecina. En este escenario es que entendemos la irrupción de un personaje como Trump y el renacer de los supremacistas blancos que lo acompañan.

Desde nuestra perspectiva, lo que hoy vemos con Trump y su presidencia, sería tan sólo el posicionamiento inicial de los supremacistas blancos frente a esta disputa social y política que ya inició y que no habrá muros que puedan detenerla. Trump y su gobierno son tal vez, un último intento de los supremacistas blancos para posicionarse y acumular fuerza para esta lucha de clases que se avecina. Lo que buscan no es tanto detener los cambios demográficos, sino reconfigurar la correlación de fuerzas, reposicionarse en el nuevo escenario político que se está gestando para mantener su posición de privilegio en la actual estructura racializada de la desigualdad social y la estructura de clases.

Toda su estratagema que incluye un discurso vociferante, extremista y arrogante contra la inmigración, contra los latinos y mexicanos en particular, contra la igualdad y los derechos de las minorías étnicas, religiosas, de género y de clase, es en realidad un intento por debilitar al “otro”, al latino, al inmigrante, al negro, al musulmán, a la mujer, entre tantos otros. Un postrero esfuerzo por mantenerlos en sus condiciones de vulnerabilidad social y política, aislados y subordinados, en continuo riesgo de sus condiciones de existencia y permanencia en los Estados Unidos.

Sin embargo, la mala noticia para ellos es que los Estados Unidos ya no son ni serán como lo fueron en el pasado. Somos testigos de una coyuntura muy particular en la historia estadounidense. Como país, como nación, como comunidad y población, los Estados Unidos enfrentan un momento único en su historia moderna: el parto de una nueva matriz étnico-demográfica que transformará su estructuración y conformación como sociedad. En esta nueva matriz, los latinos y los mexicanos tienen un rol trascendental. Conforman la cuarta raíz que se integra a la cultura americana. Son un cuarto vector de esta matriz identitaria, y como tal, están contribuyendo a forjar la nueva identidad de la Unión Americana.

En este contexto, las tensiones, contradicciones, conflictos y luchas políticas que hoy resurgen no son sino la expresión de la transición histórica de un sistema social de mayorías blancas a una sociedad de minorías demográficas, en donde el cambio demográfico proviene tanto del decline de unos (los blancos) como del auge de los otros (minorías étnicas y latinos).

Éstas son las bases del *nuevo dilema americano* que atravesará y caracterizará la lucha de clases de este siglo XXI en los Estados Unidos. En este contexto, vemos cómo el racismo se ha vuelto a instalar en el centro del conflicto social y que, tal como en la década de los sesenta, opondrá a quienes

buscan mantener sus privilegios y quienes buscan romper con la racialización de la desigualdad social.

Sin embargo, a diferencia de aquella lucha por los derechos civiles de los sesenta, esta lucha actual contra el racismo y los racistas se dará en el marco del quiebre de los equilibrios demográficos que sustentaron el predominio de la mayoría blanca y la subordinación de las minorías étnicas. Esta lucha de clases se da en un contexto histórico de transición de un *país de blancos* a un *país de minorías demográficas*, asunto no menor pues redefinirá la actual correlación de fuerzas así como la acumulación de recursos sociales y políticos de cada uno de los actores en pugna, debilitando el poder de la mayoría blanca, y reposicionando políticamente a las diferentes minorías étnicas.

En las pasadas elecciones en los Estados Unidos, el periodista Jorge Ramos señaló en más de una ocasión que *sin latinos no hay gobierno*. Con ello quería enfatizar la importancia política que ha venido adquiriendo el voto latino a partir de los cambios demográficos que hemos comentado. Nosotros vamos más allá, y sostenemos que *sin latinos no hay futuro en los Estados Unidos*.

Éste es el miedo de los supremacistas blancos, el miedo de Trump y otros que personifican su temor a México y a los mexicanos. Están constataando que cada vez más son los latinos la fuerza demográfica que está transformando a los Estados Unidos, remplazando y desplazando de ese rol a la población blanca, la que por el contrario, ha entrado en una larga fase de declive y envejecimiento misma que prevalecerá durante todo este siglo XXI (Ortman, Velkoff y Hogan, 2014). En oposición al discurso de Trump, podemos afirmar que son los latinos y los inmigrantes quienes hacen y harán grande a América de nuevo.

En todo caso, el futuro no está escrito, sino que es un horizonte de posibilidades cuya concreción en uno u otro sentido, dependerá de la forma que cada actor enfrente esta encrucijada histórica, de los recursos y apoyos que cada uno concite, de sus estrategias, y por sobre todo, de la fuerza que acumule para constituirse como sujetos políticos y sociales frente a esta lucha de clases y étnica que ya ha comenzado a darse, y continuará en las siguientes décadas de este siglo.

Si los supremacistas se enfrentan a este *nuevo dilema americano*, los latinos se enfrentan al desafío de constituirse como sujeto social y político, con identidad, conciencia y visión para reclamar su lugar en la estructura social conforme a su rol en la nueva matriz étnico-demográfica de los Estados Unidos. Deben hacer que esta nueva matriz se traduzca en un nuevo pacto étnico-social que establezca un nuevo sistema de reparto de los privilegios

sociales y los beneficios del desarrollo, una nueva estructura de distribución del poder político.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt (2014), *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, Barcelona, Paidós.
- Camarillo, Albert M. y Frank Bonilla (2001), "Hispanics in a Multicultural Society. A New American Dilemma?" In Neil Smelser, William Julius Wilson, and Faith Mitchell, editors. *America becoming. Racial trends and their consequences*, US National Academy of Sciences, Commission on Behavioral and Social sciences and Education, National Research Council, National Academy Press.
- Canales, Alejandro I. (2017), "Migración y trabajo en Estados Unidos. Polarización ocupacional y racialización de la desigualdad social en la post-crisis", en REMHU, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 25, núm. 49, abril, pp. 13-3, disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n49/1980-8585-REMHU-25-49-013.pdf>>.
- Canales, Alejandro I. (2015), *E Pur si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*, México, M.A. Porrúa y Universidad de Guadalajara, disponible en <<https://www.researchgate.net/publication/308678950>>.
- Canales, Alejandro I. (2015b), "El papel de la migración en el sistema global de reproducción demográfica", en *Notas de Población*, año XLII, No. 100, pp. 91-123, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38514/S1500199_es.pdf?sequence=1>.
- Castillo Fernández, Dídimo, "La deslocalización del trabajo y la migración hacia Estados Unidos. La paradoja de la migración de los puestos", en Castillo, Dídimo; Baca, Norma; Todaro, Rosalba (coords.), *Trabajo y desigualdades en el mercado laboral*, México, Clacso, CEM, UAEM, 2016, pp. 57-81.
- Chavez, Leo R. (2013), *The Latino Threat. Constructing immigrants, citizens and the nation*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Coleman, David (2006), "Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition", *Population and Development Review* 32(3), pp. 401-446, disponible en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728-4457.2006.00131.x/pdf>>.
- Cypher, James (2012), "Las burbujas del siglo XXI: ¿el fin del sueño americano?", en Dídimo Castillo y Marco A. Gandásegui (coords.), *Estados Unidos más allá de la crisis*, México, Siglo XXI, pp. 316-338.

- Hayes-Bautista, David (2017), *La nueva California: Latinos from pioneers to post-millennials*, Oakland, California, University of California Press, Second Edition, Revised.
- Kesselman, Donna (2010), “Trabalho precário e precarização institucional nos Estados Unidos”, *Sociologias*, año 2, núm. 25, Porto Alegre. Set/dez.
- Myrdal, Gunnar (1944), *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*, New York and London, Harper and Brothers Publisher, disponible en <<https://archive.org/details/AmericanDilemmaTheNegroProblemAndModernDemocracy>>.
- Ortman, Jennifer M.; Victoria A. Velkoff y Howard Hogan (2014), *An Aging Nation: The Older Population in the United States. Population Estimates and Projections*. U.S. Census Bureau Current Population Reports, disponible en <<https://www.census.gov/prod/2014pubs/p25-1140.pdf>>.
- Pickety, Thomas (2015), *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, México, Taurus.
- United Nations (2001), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, United Nations, Population Division, United Nations Publication, ST/ESA/SER.A/206.

CUARTA SECCIÓN

REGIONALIZACIÓN Y BLOQUES ECONÓMICOS

A. UNIÓN EUROPEA

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS DEL EURO

HÉCTOR GUILLÉN ROMO*

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los medios de comunicación y de los políticos que adoran las ideas simples explicaban a partir de 2010 la crisis del euro con una historia de cigarras y hormigas.¹ Esta idea penetró en la población alemana que terminó por estar convencida de que Alemania escapó a la crisis, ya que contrariamente a los meridionales que como la cigarra gastan sin contar, los alemanes trabajan duro y saben ajustarse a sus medios. La crisis habría acontecido en Europa porque algunos Estados periféricos habrían pedido prestado demasiado y habrían gastado demasiado. La pequeña Grecia, la arrogante Irlanda y los indolentes ibéricos habrían intentado vivir por encima de sus medios y habrían empujado a sus gobiernos a financiar con deuda nacional un nivel de vida muy superior a lo que sus esfuerzos productivos podían permitirles. Esta manera de ver las cosas se acompaña de la convicción de los alemanes de su propia irreprochabilidad y de la necesidad de que las cigarras sean castigadas incluso si ellos mismos corren el riesgo de absorber una parte del castigo. Este modo de presentar las cosas es simplemente falaz.² Como análisis de la causa de la crisis europea, la fábula de Jean de La Fontaine

* Universidad de París 8, Vincennes Saint-Denis.

¹ “Las cigarras griegas se habían ido de pinta, y un buen día, bruscamente, su hermoso verano financiado a crédito terminó. Entonces pidieron a las hormigas calvinistas que las sacaran de apuros, así como a todas las cigarras de Europa. Y hoy las hormigas se enteran de que las cigarras griegas no quieren reembolsar su deuda. Quieren continuar, la vida licenciosa, la fiesta bajo el sol, y piden un nuevo crédito para financiar todo eso. Incluso eligieron a un montón de socialistas e izquierdistas radicales para morder la mano que las nutre. Hay que darles a las cigarras una buena lección, si no otros Europeos, hechos de una madera más blanda que las hormigas serán incitados a llevar también la buena vida” (Varoufakis, 2016, p. 15).

² “El punto de vista dominante de la crisis fue modelado por los académicos, *think-tanks*, actores de los sectores privado y público, y poderosos intereses empresariales y financieros

nos envía por un camino erróneo. Aunque el déficit de Grecia era ciertamente elevado, Irlanda era un parangón de virtud presupuestal. El presupuesto español estaba incluso en excedente cuando el crac de 2008 estalló y Portugal no mostraba un resultado peor que Alemania en materia de déficit y endeudamiento.³ La verdadera causa de la crisis de la zona euro no tiene nada que ver con el comportamiento de las cigarras y las hormigas. Se encuentra en la zona euro y particularmente en la invención del euro. Lo anterior lleva a una paradoja: los pueblos europeos que durante mucho tiempo se habían unido muy bien se dividieron a causa de la moneda común. Inconscientes de los problemas macroeconómicos que originan las uniones monetarias, los europeos crearon un sistema que suprimía todos los amortiguadores de choques y garantizaba involuntariamente que el choque cuando aconteciera —como el de la crisis de los suprime en 2008— sería gigantesco y condenaría Europa a desgarrarse. Las instituciones europeas no fueron concebidas para soportar las ondas de choque de un sismo mundial tan monumental como el de 2008. Europa entró en una crisis de la cual es ella la única responsable y que amenaza con cuestionar 60 años de integración europea.⁴

LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

Antes de que se concretizara un auténtico proyecto y que se volviera un objetivo preciso de la política gubernamental de los países europeos, la idea europea se limitaba a los escritos de filósofos y escritores. La perspectiva de los Estados Unidos de Europa, según la expresión de Víctor Hugo, correspon-

alemanes, incluidos los que estaban al mando de los medios de comunicación (no sólo los ‘populares’, sino también los medios de calidad)” (Holland, 2016, p. 206).

³ (Varoufakis, 2014, p. 244). Es una lástima que el primer país que entró en crisis haya sido Grecia, dado que su situación particular permitió a Alemania y otros países dirigir los proyectores sobre las fallas que se atribuían a este país, particularmente su prodigalidad presupuestal, ignorando los problemas que conocían otros países que no tenían ni pesadas deudas ni déficits elevados (al menos hasta antes de la crisis). España e Irlanda tenían un excedente presupuestal antes de la crisis y en los dos países la relación deuda/PIB era baja. Si la interpretación alemana de la crisis fuera justa, si las causas de las crisis fueran los déficits y las deudas, España e Irlanda nunca hubieran tenido problemas. Claro está, tras la crisis financiera mundial de 2008, los dos países vieron subir su deuda pública y su déficit presupuestal. Pero fueron la gravedad de la crisis y su duración las que provocaron las deudas y los déficits y no lo inverso (Stiglitz, 2016, p. 41).

⁴ “En la jerarquía de palabras obscuras y sin belleza con que los discursos económicos llenan nuestra lengua, el término integración ocupa un buen lugar. Parece designar el acto de dar cohesión a una sociedad humana o a algunas de sus actividades, aquellas que por ejemplo tienen relación con la producción, el intercambio y el consumo de servicios útiles a los hombres. El acto de integrar reúne elementos para formar un todo o bien aumenta la cohesión de un todo

día a un ideal humanista y pacifista. Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de una organización del continente capaz de superar los antagonismos nacionales fue lanzado por Jean Monnet, inspirador del plan Schuman que creó la primera Comunidad Europea (Forowics, 1995, pp. 283-306). En efecto, la idea (promovida por los Estados Unidos) de crear una organización europea fue lanzada en 1950 por el ministro francés de Relaciones Exteriores, Robert Schuman. Desde el principio el proyecto europeo sufrió de un déficit democrático. Se trataba de un proyecto impuesto desde arriba por dirigentes visionarios. El punto de partida es el Tratado de París que instituyó en 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), organismo destinado a coordinar la producción de estos dos recursos básicos en aquella época. Los países firmantes de dicho tratado fueron seis: Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (seis viejas naciones, muy diferentes entre sí y desiguales en poder). Se trataba de un cartel del carbón y del acero dominado por Alemania, dirigido por una administración internacional dominada por Francia e instalada en Bruselas. Así, la Unión Europea nació bajo la forma de un cartel de productores de carbón y de acero que abierta y legalmente controlaba los precios y la producción gracias a una burocracia internacional, investida con poderes jurídicos y políticos que le permitían suplantar a los parlamentos nacionales e ignorar los procedimientos democráticos (Varoufakis, 2016, p. 90). De hecho, la tarea inicial de la burocracia de Bruselas consistía en fijar los precios de los productos siderúrgicos y carboníferos, así como eliminar todas las restricciones a su libre circulación o a su venta entre los Estados miembros del cartel.

Los autores del Tratado de París habían escogido la integración procediendo por sectores económicos con la esperanza de que la extensión de acuerdos similares a otros sectores económicos condujera finalmente a una unión económica general. Sin embargo, este deseo no se realizó. La CECA, tras un periodo de éxitos relativos, conoció a inicios de 1959 una crisis carbonífera (caracterizada por la acumulación de stocks en las minas) que sacudió sus fundamentos. De cualquier manera, la CECA constituyó un primer paso hacia la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), ya que jugó un papel importante en la preparación económica y psicológica para la creación de este último organismo.

ya existente. Integrar Europa sería, suponiendo que los elementos de Europa fueran naciones, reunir estos elementos en un todo que merece por su cohesión ser denominado Europeo. O bien aumentar la cohesión de un todo ya existente que sería legítimo llamar Europa. Este acto se cumple difícilmente sin disminuir la cohesión entre las naciones europeas y las que no lo son, sin disminuir también la cohesión entre Europa considerada como un todo y el resto del mundo” (Perroux, 1990, p. 429).

El Tratado de Roma que instituyó la CEE fue firmado en 1956 por los seis países miembros de la CECA.⁵ La agenda liberal de dicho tratado (en el cual no hay ningún compromiso con el denominado “modelo social europeo”, pero recurre a las intervenciones de los Estados y de las instituciones) plantea como objetivo primero la creación de un mercado común donde las mercancías, las personas y los capitales circulen libremente. Dicho mercado reposa sobre cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías; libertad de establecimiento y libre prestación de servicios;⁶ libre circulación de trabajadores; y libre circulación de capitales. La libre circulación se suponía que conduciría a la asignación eficaz de la mano de obra y del capital, lo que debía reforzar la prosperidad de Europa. Cada uno se dirigiría ahí donde los rendimientos serían más altos. El concepto fundamental del Tratado de Roma es la *supranacionalidad*, lo que significa la transferencia de responsabilidades gubernamentales a instituciones comunes.⁷ Según dicho concepto, los problemas nacionales deben volverse comunes. Sin embargo, los autores

⁵ Los seis países se encuentran en la zona europea donde los transportes se concentran al máximo: es el cuadrilátero de la más grande intensidad aérea (Londres, Bruselas, Roma, París) recubriendo poco más o menos el cuadrilátero de la más grande intensidad ferroviaria (Londres, Colonia, Milán, París) y el área de mayor concentración de vías fluviales. El complejo industrial de los seis es el segundo en el mundo por las inversiones, la capacidad de producción y el nivel tecnológico. Su comercio exterior tiene la estructura de los conjuntos altamente industrializados que conservara en su desarrollo ulterior: las exportaciones de productos industriales permiten enfrentar las importaciones de productos alimenticios, materias primas y energía que tanto faltará a Europa de manera creciente (Perroux, 1990, pp. 704-705). La CCE se extiende en 1973 al norte con la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda; en 1981 al Sur con la adhesión de Grecia seguida en 1986 por las de España y Portugal; en 1990 la RDA se incorpora gracias a la reunificación alemana y finalmente en 1995 se incorporan Austria, Finlandia y Suecia.

⁶ El derecho de establecimiento, definido por el Tratado de Roma, consiste en la libertad de instalación de las personas que ejercen una actividad independiente. Se trata no sólo de personas físicas sino de personas morales, es decir, sociedades. La libertad de establecimiento implica, para toda empresa de un país miembro, la posibilidad de instalarse en otro país miembro por intermedio de una agencia, una sucursal o una filial. Esto facilita la movilidad de las empresas y la relocalización de sus actividades. El tratado prevé también la libre prestación de servicios vinculados a un peritaje, un espectáculo, etc. El principio fundamental de este derecho es el de la igualdad de tratamiento entre los nacionales de cada Estado y los de los otros Estados miembros.

⁷ “En lugar de crear una confederación de Estados-nación libres de decidir lo que quieren hacer juntos y lo que no, prevaleció el diseño supranacional de Monnet” (Holland, 2016, p. 69). Dicho diseño fue fuente de dificultades en serie durante la posguerra: “Obligó a Attlee a rechazar la propuesta de CECA de Monnet en 1957, dividiendo Europa en una Comunidad Europea y en un Área Europea de Libre Comercio casi por dos décadas. Condujo al déficit democrático que arrastra la UE [Unión Europea], muy anterior a la crisis de la zona euro, visible por ejemplo cuando con los pedazos de una Constitución rechazada [en 2004] por todos los electorados a los que se dio la posibilidad de aprobarla, se escribió el Tratado de Lisboa [2007]. Así como a su persistente déficit social, posible gracias al desplazamiento de los objetivos de mejora de calidad de vida y de cohesión del Tratado de Roma y del AUE [Acta Única Europea] de 1986” (Holland, 2016, p. 196).

del tratado insisten particularmente sobre el hecho de que no hay que confundir supranacionalidad con abandono de la soberanía nacional. El Unionismo no debe ser confundido con el Federalismo.⁸ En estas condiciones, la Unión Europea nace como un cartel de la industria pesada (más tarde ampliado a los agricultores gracias a la política agrícola común) bien decidida a fijar precios y redistribuir beneficios de oligopolio gracias a la burocracia de Bruselas, aunque con el compromiso de aumentar el nivel de vida.

Como es bien conocido, cuando la Segunda Guerra Mundial estaba por concluir, todas las naciones europeas desgarradas por la guerra estaban fuertemente endeudadas con respecto a los Estados Unidos a quien le habían transferido grandes cantidades de oro, hecho que contribuyó a la determinación de los Estados Unidos de hacer del dólar un eje central del sistema de Bretton Woods. Habiéndose convertido en la locomotora de la economía mundial, los Estados Unidos no tenían ninguna intención en poner un freno a los importantes excedentes comerciales que obtenían de manera sistemática con respecto al resto del mundo. El dólar se volvió la divisa universal y los Estados Unidos exportaban mercancías y capital hacia Europa y Japón a cambio de inversiones directas en sus economías y clientelismo político. Una hegemonía fundamentada en el financiamiento directo de los centros capitalistas extranjeros, pagado con un déficit comercial estructural con respecto a los Estados Unidos. En estas condiciones, se asiste en Europa en el marco de la CEE a una edad de oro de prosperidad compartida caracterizada por un fuerte crecimiento, desempleo inexistente e inflación débil. La edad de oro de Europa comenzó a esfumarse cuando el excedente americano des-

⁸ El Federalismo se basa en instituciones. Organiza agrupamientos humanos, particularmente agrupamientos territoriales en un conjunto donde las competencias, los poderes y las tareas son repartidas entre órganos federales y locales (organismos ex nacionales). El Unionismo tiene contornos menos netos. Reposa en tratados o instituciones. Los agrupamientos territoriales que intervienen cooperan según modalidades más flexibles y muy diversas para alcanzar objetivos comunes. Tratados firmados, instituciones especializadas establecidas en un espíritu de cooperación durable entre naciones pueden ser considerados como procedimientos unionistas. La Unión se precisa cuando la unidad de acción en el grupo, el número y el contenido de los tratados y de las naciones son tales que las naciones consideradas forman un conjunto animado por un propósito común. Europa occidental se reconstruyó usando procedimientos unionistas. Entre los economistas, tanto G. Haberler como R. F. Harrod se pronunciaban por el Unionismo. Para Haberler, las realizaciones inmediatas son demasiado urgentes como para comenzar por erigir un Estado federal. Por su parte, Harrod considera que lo que las naciones pueden hacer en el terreno económico que lo hagan, lo que pueden hacer junto sin un pesado aparato de instituciones comunes que lo hagan, que lo hagan también sin soportar los gastos ni el peso de organizaciones permanentes. Reservemos los procedimientos unionistas a lo que no puede ser cumplido por las naciones. No construyamos una organización federativa supranacional antes de haber agotado las posibilidades y los recursos que nos ofrecen los órganos y las técnicas unionistas ya en uso (Perroux, 1990, pp. 442-447).

apareció. El auge de las exportaciones industriales alemanas y japonesas que los Estados Unidos habían sostenido por diversos medios condujo a que Alemania y Japón acumularan sus propios excedentes. Y como el excedente de una economía es el déficit de otra, los excedentes alemán y japonés se constituyeron a costa de los Estados Unidos, que se preocupaban más por estabilizar permanentemente la economía mundial que por preservar su propio excedente. Mientras que se volvía evidente que los Estados Unidos pasaban de ser un país acreedor a ser un país deudor, de ser una economía excedentaria a una economía con déficit estructural creciente, los dirigentes de Washington sabían que si se apretaban el cinturón a nivel nacional para frenar los déficits emergentes (reduciendo el gasto público, aumentando los impuestos e imprimiendo menos dólares) iban a desestabilizar el orden mundial que reposaba en las larguezas americanas. Por lo tanto, la FED continuó creando tantos dólares como fue necesario para impedir una fuerte recesión del conjunto del capitalismo mundial. En consecuencia, el Estado y el sector privado americano se hundieron en los números rojos y se volvieron deudores netos de Europa y Japón. Pero mientras los Estados Unidos conservaban el monopolio de la moneda única del mundo, el dólar, explotando lo que Valéry Giscard d'Estaing (ministro de Finanzas y de la Economía del general De Gaulle) denominó el “privilegio exorbitante”, el sistema de Bretton Woods perduró con un soplo de vida, hasta su abandono en 1971.

En los años setenta, los Estados Unidos se pusieron a absorber una gran parte de la producción industrial del resto del mundo que superaba ampliamente la demanda interna de los países productores. Los Estados Unidos registraban un déficit comercial que correspondía naturalmente a los excedentes acumulados de los países con excedente entre los que destacaban Alemania y Japón. Como contrapartida, día tras día, buscando un rendimiento óptimo, los empresarios de las naciones excedentarias reexpedían los beneficios así ganados a Wall Street, que a su vez utilizaba este flujo de capitales extranjeros para tres fines: *a)* el financiamiento del crédito al consumo del consumidor americano; *b)* la inversión directa en las empresas americanas; y claro está, *c)* la compra de bonos del Tesoro americano (financiamiento del déficit del gobierno federal). En el centro de este mecanismo mundial de reciclaje de los excedentes que Yanis Varoufakis compara a un Minotauro operando a la escala planetaria, están los dos déficits gigantescos de los Estados Unidos: el déficit de la balanza comercial americana y el déficit presupuestal del gobierno federal. Para Varoufakis dichos déficits, que son el motor del “bucle” de los intercambios mundiales de bienes y capitales, juegan un papel estabilizador de la economía mundial (Varoufakis, 2014).

EL FRACASO DEL PLAN WERNER

En 1969 los jefes de Estado europeos, reunidos en La Haya, decidieron emprender una reflexión sobre los medios de realizar una unión económica y monetaria. El Plan Werner (Kauffmann, 1997), presentado en octubre de 1970, formuló diferentes proposiciones para llegar a una convertibilidad total de monedas, la desaparición de márgenes de fluctuación, la introducción de tipos de cambio irrevocablemente fijos y una liberación total de movimientos de capital. Entre dichas proposiciones destacaban: la centralización de la política monetaria interna a la Comunidad y externa con respecto al resto del mundo, la centralización de la política presupuestal (los saldos y su modo de financiamiento son decididos a nivel comunitario) y la centralización a nivel comunitario de las políticas regionales y las relaciones sociales. Esto significa que, entre otras cosas, el Plan Werner estipulaba explícitamente que la necesaria coordinación de los gastos públicos y de las políticas fiscales nacionales era una condición previa para una unión monetaria viable. Esta idea fue introducida en el Plan por los representantes alemanes con el apoyo de sus colegas italianos y holandeses, pero contra el punto de vista explícito de Francia. Fiel a su visión gaullista de Europa como medio de reforzar y no de debilitar el Estado-nación, Francia se oponía a esta dimensión federalista. Pretendía un marco europeizado pero conservando su soberanía nacional en materia presupuestal. Cuando la Comunidad Europea tomó partido por Francia, como en general lo hacía antes del nacimiento del euro, Alemania perdió entusiasmo por el plan que de todas maneras no resistió a las tormentas monetarias de los años setenta.

LA SERPIENTE MONETARIA EN EL TÚNEL

Cuando en 1971 con el abandono de Bretton Woods, las tasas de cambio entre las monedas europeas comenzaron a variar fuertemente al alza o a la baja, la Unión Europea tuvo muchas dificultades para administrar el corazón de su actividad: el cartel de la industria pesada y la política agrícola común. Si ya no se podía asegurar la estabilidad de precios del acero, del carbón y de los productos alimenticios entre los países signatarios del Tratado de Roma, hacer funcionar un cartel que fijara estos precios resultaba imposible. Sin este cartel, la Unión Europea perdería una de sus razones de ser: zozobraría en guerras de precios que destruirían la distribución existente del poder político, acentuando el antagonismo entre las capitales europeas, lo que sería muy negativo para un continente que se esforzaba por voltear la página de su pasado tumultuoso.

Para conjurar este escenario surgió en Europa la idea de la “serpiente en un túnel”. En 1972, en Basilea, los países de la Unión Europea más Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega se pusieron de acuerdo para restringir las fluctuaciones de las tasas de cambio entre sus divisas respetando restricciones de un extremo rigor. En efecto, cada moneda sólo podía fluctuar con respecto al dólar en los límites de un túnel de una amplitud de 4.5% al interior del cual se contorsiona una “serpiente” de un espesor de solamente 2.25%. Para respetar la serpiente, los bancos centrales se comprometen a intervenir en sus monedas. Como complemento, también en 1972 se crea un Fondo de Cooperación Monetaria para asegurar las políticas de apoyo a los tipos de cambio.

En 1973, los países europeos deciden dejar flotar su moneda con respecto al dólar, aunque conservando entre ellas un margen de fluctuación de $\pm 2.25\%$. La serpiente monetaria podía ahora fluctuar libremente sin chocar con las paredes de acero del túnel. Incluso se autoriza a realizar ajustes puntuales, como cuando la República Federal Alemana revaluó su moneda en 3%. Este sistema escapaba al cuadro comunitario. Países miembros —Gran Bretaña, Irlanda e Italia— permanecían fuera, mientras que países no miembros —Noruega y Suecia— se adherían.

Esta segunda versión de la serpiente no va a resistir a los movimientos de fondo (Siroën, 1991, p. 267). La estabilidad de los tipos de cambio exigía la convergencia de los resultados económicos sobre todo en materia de inflación y saldo externo. Ahora bien, el choque petrolero de 1973 acentuó las divergencias. La industria alemana, más competitiva y la política económica alemana más restrictiva permitieron así obtener rápidamente, con una inflación menor, el excedente de exportación necesario al financiamiento de la factura petrolera. Por el contrario, Francia con sus estructuras industriales aun frágiles, conduce una política menos severa que se orienta, incluso resueltamente en 1975, hacia la reactivación.

En ausencia de un mecanismo para reciclar los excedentes de los países excedentarios (Alemania, Países Bajos, la parte flamenca de Bélgica, Austria y los países escandinavos) hacia los países debilitados por sus déficits (Italia, Grecia, España y Portugal), los países deficitarios no podían mantener una tasa de cambio fija con los otros, particularmente en tiempos de crisis (Varoufakis, 2016, pp. 108-109). Para mantenerse en el seno de la serpiente monetaria europea, un país con déficit comercial debía atraer en todo momento capitales extranjeros para financiar sus importaciones netas. Ahora bien, lo que atrae capitales extranjeros, son las tasas de interés elevadas y lo que les hace huir es el riesgo de las dificultades del Estado para pagar sus facturas o reembolsar a sus acreedores. Dicho de otra manera, para permanecer en la serpiente, el país deficitario debía simultáneamente au-

mentar el costo del crédito y disminuir su gasto público. Pero el dinero caro reduce las inversiones de las empresas del país deficitario, lo que tendrá como efecto deprimir el empleo y los ingresos privados. Si además, el Estado reduce el gasto público para tranquilizar a los inversionistas extranjeros, es el gasto total (privado más público) el que va a disminuir.

Para los países deficitarios salir de la serpiente no resultaba más fácil. Esto significaba devaluar su moneda con respecto al marco, para volver más caros en su territorio no sólo los bienes de consumo importados sino también los bienes de capital. Confrontados a una decisión difícil de tomar —provocar una recesión de su economía o despertar los conflictos sociales suscitados por la inflación—, la mayoría de los gobiernos hubieran preferido la inflación provocada por una salida de la serpiente. Tal fue la posición de la Gran Bretaña. Pero en el continente, en Francia en particular, la voluntad colectiva de los poderes públicos tenía otra prioridad: salvar al cartel europeo muy lucrativo, al menos para la burguesía y la gran burocracia multinacional de Bruselas. Incluso, al precio de una recesión terrible y dolorosa de sus economías nacionales, se podía en general contar con los medios políticos de los Estados estrechamente vinculados al cartel para mantener a su país vinculado a este sistema.

En 1974, Francia se retira seis meses de la serpiente. Se reincorpora en 1975 antes de abandonarla definitivamente en 1976. En 1978 la serpiente se limita a una zona del marco alemán reagrupando a Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca y, desde luego Alemania Occidental. Desde su creación hasta su abandono, la serpiente conoció nueve reajustes. Este fracaso revela la incapacidad de los países europeos para armonizar su política económica. Los países de moneda débil (como Francia) y Alemania consideraban que la cooperación fuertemente limitada por los medios financieros no bastaba para eliminar la disimetría del sistema. En efecto, se consideraba que era Francia la que tenía que intervenir para defender un franco demasiado débil y no Alemania para contener el alza del marco. Siendo así, Francia agotaba sus reservas interviniendo, en tanto que Alemania las acumulaba. Por el contrario, Alemania temía la “importación de inflación” que suscitarían las intervenciones exigidas para sostener a las monedas débiles.

EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO (SME)

Este sistema, que entró en aplicación en 1979, fue conjuntamente propuesto a los países europeos por el canciller Helmut Schmidt y el presidente Giscard d'Estaing con el objetivo de crear progresivamente una zona durable de estabilidad. Entre los países de la CEE sólo Gran Bretaña e Italia

rechazaron adherir plenamente.⁹ El SME retoma el principio de la “serpiente” pero con modificaciones significativas y mecanismos específicos.¹⁰ El SME es un sistema de tipos de cambios fijos pero ajustables (como Bretton Woods). Las monedas que participan están obligadas a respetar bandas predefinidas de fluctuación alrededor de paridades centrales. Estas pueden ser ocasionalmente modificadas, pero sólo con el acuerdo del conjunto de los países participantes.

La creación del SME resulta de una voluntad política. Francia aceptaba (a pesar del paréntesis 1981-1983) plegarse a las concepciones alemanas en materia de política económica y luego entonces de incorporar el franco francés a una zona del marco.¹¹ Alemania Occidental, por su parte, y a pesar de las reticencias de su banco central, se resignaba a la cooperación. Los dos países renunciaban, de una cierta manera, a la autonomía de su política monetaria interior, Francia sometiéndola al “leadership” alemán y Alemania aceptando que su política monetaria interna se ajuste, hasta cierto punto, a las restricciones exigidas por el sistema.

⁹ El SME llegó con una escolta de nuevos empleos y competencias inéditas para la burocracia de Bruselas. Contrariamente a la serpiente, el SME tenía necesidad de una gestión central. Ésta sería asegurada por los burócratas de Bruselas, que iban a organizarlo conjuntamente con otros funcionarios de las grandes capitales europeas: perspectiva alentadora para las elites siempre en busca de campos de batalla más bastos para desplegar sus poderes (Varoufakis, 2016, p. 110).

¹⁰ A este respecto, cabe destacar la creación del ECU (European Currency Unit). Se trata de una canasta de divisas como el DTS cuya ponderación es función de la parte del país en el PIB comunitario y en el comercio intracomunitario. El ECU será utilizado como denominador (numerario) en el mecanismo cambiario, como base para el establecimiento de un indicador de divergencia, como denominador para las operaciones que entran en el cuadro tanto del mecanismo de intervención como del mecanismo del crédito y como medio de pago entre las autoridades monetarias de la comunidad europea (Siroën, 1991, p. 269).

¹¹ En 1980 el primer ministro francés Raymond Barre sacrificó el empleo en Francia para mantener la estabilidad del franco. En un país donde el desempleo aumentaba practicó la austeridad: disminución de las prestaciones sociales, aumentos del impuesto al valor agregado, reducciones de la inversión pública, etc. Sacrificó los empleos para mantener el valor del franco en marcos dentro de los límites del SME. Un año más tarde en 1981, las restricciones presupuestales de Barre le costaron a Giscard la presidencia y llevaron al socialista François Mitterrand al Eliseo. Este último, dejando de lado el periodo 1981-1983, siguió con la política de austeridad. En efecto, Mitterrand debió escoger entre salir del SME devaluando la moneda o renunciar a su programa anti austeridad para permanecer en el interior del SME. Enfrentando la indignación de la izquierda el presidente optó por el SME. Pero para permanecer vinculado a este protoeuro, había que atraer las divisas extranjeras a Francia, luego entonces elevar las tasas de interés, reducir el gasto público y, fundamentalmente, provocar una recesión de la economía francesa para mantener la estabilidad del tipo de cambio entre el franco y el marco. Ésta fue la primera vez que un gobierno de izquierda renunciaba a un programa anti austeridad para permanecer fiel a la lógica de acero de la unión monetaria europea. El cambio súbito de opinión de Mitterrand dejó una marca indeleble en Europa y, claro está, en Francia (Varoufakis, 2016, pp. 154, 164).

El SME no funcionó como un auténtico régimen de cambios fijos perfectamente simétrico donde todas las monedas participaban bajo un pie de igualdad. La principal fuente de simetría en un régimen de cambios fijos es bien conocida: se trata del grado de libertad de que gozan los países participantes, considerados en conjunto, en materia de política monetaria. En efecto, en virtud del “triángulo de la incompatibilidad”,¹² cuando los capitales son suficientemente móviles, la rigidez cambiaria prohíbe tener una política monetaria autónoma.¹³ En el caso del SME, los objetivos escogidos fueron la estabilidad de cambios y la movilidad de capitales (apertura financiera) y el objetivo sacrificado fue la autonomía de la política monetaria.

Por un lado, desde sus inicios el SME puso el acento en la lucha contra la inflación. Tras los dos choques petroleros, los países europeos, como la mayoría de los países de la OCDE, conocieron fuertes aumentos de precios. La Bundesbank, siendo la banca central que registraba los mejores resultados entre las bancas comunitarias en materia de inflación, parecía coherente a que las políticas monetarias de los otros Estados participantes en el SME se calcaran sobre la suya. Fue así que el gobierno francés hacía todo lo que podía para demostrar a la Bundesbank sus capacidades para introducir la austeridad: utilizaba todos los mecanismos a su alcance para hacer que su inflación cayera por debajo de la alemana, alineaba sus tasas de interés con las de Fráncfort y trataban de mostrar que el franco era igual al marco (los responsables franceses se expresaban como si la unión monetaria entre Fran-

¹² El “triángulo de la incompatibilidad” fue una expresión inventada por el premio Nobel de Economía Robert Mundell. Según el economista canadiense, en una economía abierta, un país sólo puede alcanzar como máximo dos objetivos entre los tres siguientes: libertad de movimiento de capitales, determinación del tipo de cambio y autonomía de la política económica. Si un país desea tener una política monetaria favorable al crecimiento (bajas tasas de interés) sin que sus capitales huyan buscando tasas de interés más ventajosas, tiene que encarecer el costo de esta migración, es decir, aceptar cambios flotantes que van a volver más costosa la adquisición de divisas. O bien tiene que controlar los movimientos de capitales. Y si no quiere implementar ninguna de estas dos políticas, tiene que renunciar a una política monetaria autónoma y alinearse con el nivel de remuneración de los capitales colocados en los países con los que está en competencia (Mundell, 1960).

¹³ Alentar el libre cambio (suprimiendo derechos de aduana y cuotas) y fijar el tipo de cambio son dos políticas que pueden ser asociadas fructuosamente; pero hacer las dos cosas a la vez y autorizar simultáneamente la libre circulación de capitales a través las fronteras es fuente de dificultades. En efecto, cuando el dinero es libre para desplazarse, en las épocas de prosperidad busca tasas de interés más elevadas. Los países con déficit externo ofrecen tasas de interés superiores, y, si los tipos de cambio son fijos, resultan muy atractivos para los capitales excedentarios de los países con excedente. Pero su afluencia crea en las zonas deficitarias una montaña de deudas que ante el primer signo de cambio de la coyuntura económica no podrán ser reembolsadas. Es por ello que existe un consenso entre los economistas para considerar que la libre circulación de mercancías y de capitales no pueden ser asociados a tasas de cambio fijas, salvo si el sistema prevé un mecanismo de reciclaje político del excedente (Varoufakis, 2016, p. 198).

cia y Alemania fuera ya efectiva en todos sus puntos, con la única diferencia de que los billetes franceses y alemanes tenían imágenes diferentes) (Varoufakis, 2016, p. 169). Por otro lado, cuando una moneda alcanza su curso piso, las reglas del SME obligaban a los dos bancos centrales involucrados a intervenir. Pero existía un sesgo favorable a la moneda fuerte. El país que la emitía veía, en efecto, sus reservas cambiarias aumentar como resultado de sus intervenciones, lo que resultaba más fácil de asumir que la disminución de sus reservas para el país de moneda débil. Además, este último debía, en caso de haberse endeudado para defender su moneda, reembolsar en divisas, lo que le hacía soportar un riesgo cambiario, ejerciendo una presión suplementaria. En estas condiciones, fue la moneda tendencialmente más fuerte, emitida por el banco central con la mayor aversión por la inflación, la que poco a poco se volvió “el ancla” del SME. Esto permitió que varios países lograran una notable desinflación en los años ochenta. Este resultado, aunado a una disminución progresiva del número de reajustes cambiarios, condujo a considerar el SME como un éxito, al menos durante su primera década de existencia.

Posteriormente, la asimetría que contribuyó inicialmente a su éxito fue un factor decisivo en el surgimiento de dificultades. En efecto, Europa conoció a inicios de los años noventa, un choque macroeconómico mayor debido a la reunificación alemana. La teoría económica está de acuerdo en considerar que este suceso hubiera necesitado una reevaluación del marco alemán e introducir una diferenciación entre la política monetaria alemana y la de sus socios. Alemania reunificada debía luchar contra una demanda excedente emanando de la ex RDA que atizaba la inflación, lo que la condujo a aumentar las tasas de interés, en un momento en que sus socios entraban en recesión engendrando desempleo.¹⁴ El rechazo de algunos países, entre los que destacaba Francia, para aceptar un realineamiento de los tipos de cambio, que hubiera podido interpretarse como un abandono de la política económica seguida hasta entonces (un compromiso firme y creíble de subordinar los objetivos de la política interior a la defensa de la paridad), abrió las puertas a las crisis monetarias de los años 1992-1993 generadas por un ataque especulativo masivo.¹⁵ Fue en este momento que Alemania aceptó

¹⁴ Cabe recordar además que “en la década de 1990, tras la reunificación de Alemania, empresas como Siemens, Volkswagen o Bosch, entre otras, exigieron a los sindicatos alemanes jornadas laborales más extensas sin compensarlas con aumentos salariales. Y lo consiguieron sin que los sindicatos representados en sus consejos de administración tuvieran derecho compensatorio alguno a impugnar aquella medida. Aquello socavaba también el compromiso de los gobiernos alemanes de la posguerra con los principios de una economía social de mercado [...]” (Holland, 2014, p. 52).

¹⁵ Una mayor estabilidad no bastaba para poner las naciones participantes en el SME al abrigo de los movimientos de capital especulativos y desestabilizantes. Grupos financieros cuya

la idea de una moneda común, es decir, de una unión monetaria permanente que impediría que los especuladores saquen partido de las fluctuaciones entre las monedas europeas. Los otros países europeos tenían sus propias razones de desear una moneda común (Varoufakis, 2014, pp. 283-286). En los países deficitarios, la burguesía comenzaba a hartarse de las devaluaciones. En efecto, el hecho de que el valor en marcos de sus cuentas bancarias y de sus lujosas residencias fueran sometidas a importantes e inesperadas bajas, las contrariaba. Y como las clases obreras de estos países estaban igualmente cansadas de ver que la inflación roía las alzas de salarios, difícilmente obtenidas, convencerlas de compartir el sueño de una moneda común resultó fácil para la burguesía italiana y griega.

Tras estas crisis, el SME se mantuvo en pie hasta 1998, aunque ahora sería muy poco restrictivo: las divisas de los países miembros tendrían derecho a fluctuar considerablemente: $\pm 15\%$. Dicho de otra manera, si resultaba imposible mantener las monedas en la trayectoria inicialmente definida, se ampliaba su definición lo que fuera necesario.

LA INTEGRACIÓN MONETARIA EUROPEA: EL EURO

Es con el fin de la Guerra Fría que la integración europea verdaderamente despegó. La caída del muro de Berlín en 1989 mostró que la hora de estrechar y reforzar los vínculos entre los países europeos había sonado. Se creó el euro con tres promesas (Stiglitz, 2016, p. 59): 1) iba a unir Europa cada vez más y constituir la etapa siguiente de la integración europea; 2) los progresos de la integración económica iban a acelerar el crecimiento; 3) esta integración económica creciente y la integración política más fuerte que de ello resultaría, asegurarían la paz en Europa. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, tenía por finalidad crear en Europa una unión monetaria contemplando a cierto plazo una moneda única.¹⁶ Nadie había intentado antes crear una unión

dimensión, poder y velocidad de reacción entraron en acción contrariando las políticas nacionales y multinacionales. La decisión de crear el SME reduce ciertas tentaciones de los especuladores pero favorece otras enunciando reglas que permiten prever en cierta medida los cambios cuando se aproximan los umbrales tolerados de tipo de cambio. En estas condiciones, el SME fue de hecho quebrado en 1992 con un ataque contra la libra británica, seguida por asaltos contra las divisas sueca y española (Perroux, 1990, pp. 814-815).

¹⁶ “Al final del texto del Tratado de Maastricht, a modo de apéndice, se añadió un ‘capítulo social’ en el que se plantearon unos objetivos amplios relativos a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, pero sin compromiso alguno en cuanto a los instrumentos necesarios para alcanzarlos. Por añadidura, el ‘capítulo social’ no fue aprobado hasta diciembre de 1989, con el apoyo de once Estados miembros —y el voto en contra del Reino Unido—, lo que dio a la Co-

monetaria a tal escala entre tantos países con tal heterogeneidad.¹⁷ El tratado preveía la creación de un Banco Central Europeo (BCE), cuyos estatutos reflejarían fielmente los de la Bundesbank, quien logró que el BCE fuera creado a su imagen y semejanza, instalado en Fráncfort y concebido para imponer una austeridad a las economías más débiles, incluyendo Francia. En efecto, todas las reglas que confeccionaron la constitución económica de la zona euro se basan en principios bien anclados en la cultura política alemana. El equilibrio presupuestal, la prioridad dada al objetivo de débil inflación, la autorregulación de los mercados gracias a la competencia libre y no falseada, la libre negociación de los salarios, el banco central independiente del poder político son prescripciones esenciales de la doctrina orto-liberal que inspiró a la derecha alemana y conquistó una parte de la izquierda socialdemócrata. El anclaje de estas ideas en la mentalidad alemana (en particular la obsesión del endeudamiento y la inflación) fue favorecido —según Jacques Génèreux (2016, pp. 272-273)— por varios factores: los traumas asociados a las catástrofes monetarias (hiperinflación de los años veinte y la reforma monetaria de 1948); el trauma asociado al estatismo hitleriano; la necesidad de ahorrar más para la jubilación (debido a la declinación demográfica) y el miedo de ver el ahorro devorado por la inflación; la asociación del éxito económico alemán a la expansión de las exportaciones (expansión sostenida por una débil inflación). Todas estas fueron las razones que explican porqué los alemanes sólo podían comprometerse con una unión monetaria en la cual el BCE se basa en el modelo de la Bundesbank y en el respeto de las reglas presupuestales que ordenan ahorrar antes de gastar más y reembolsar sus deudas lo más rápido posible.

En estas condiciones, la moneda común se equipó de un Banco Central Europeo sin Estado para sostener sus decisiones y Estados sin bancos centrales para apoyarlos en los momentos difíciles. La más poderosa institu-

misión competencias para promulgar directivas en materia de legislación social” (Holland, 2014, p. 72).

¹⁷ Desde la creación del euro, la mayoría de sus fundadores comprendían que había grandes diferencias entre los países de la zona y que la unión monetaria carecía de los dispositivos institucionales que permitirían a unidades económicas heterogéneas compartir una moneda única. Existían diferencias enormes desde un principio: el PIB de Portugal representaba alrededor del 57% del de Alemania. Entre los países que se incorporaron posteriormente a la zona euro algunos eran mucho más pobres: el PIB por habitante de Letonia que se incorporó al euro en 2014 sólo representaba 31% del de Alemania. Se esperaba que con el tiempo los países pudieran converger para parecerse más y con una convergencia suficiente la zona euro podría volverse una zona monetaria funcionando relativamente bien. En muchos casos esta esperanza no se concretizó. En 2015, Portugal y Alemania lejos de haber convergido habían aumentado su diferencia: el PIB por habitante de Portugal ya sólo representaba 49% del de Alemania (Stiglitz, 2016, p. 121).

ción de la zona euro es el BCE que fue concebido para ser independiente: no tenía que rendir cuentas a los dirigentes elegidos y éstos no tenían que darle ninguna directiva,¹⁸ idea neoliberal que estaba muy de moda cuando se creó el euro. El BCE tiene como único objetivo la lucha contra la inflación gracias a la política monetaria¹⁹ declinando formalmente cualquier responsabilidad en materia de estímulo al crecimiento, al empleo, la cohesión social y el mante-

¹⁸ A pesar de todo Jean Claude Trichet, presidente del BCE de 2003 a 2011, se sirvió de su influencia para promover políticas que agravaron la desigualdad. En los primeros años de la crisis, entre 2008 y 2011, no cesó de repetir que se necesitaba más flexibilidad en los salarios (eufemismo para decir que había que reducirlos). Llegó hasta escribirle una carta al primer ministro español José Luis Rodríguez Zapatero para darle a entender que estaba dispuesto a ayudar a los bancos españoles siempre y cuando el gobierno de Madrid aceptara promulgar reformas del mercado de trabajo que condujeran a una reducción de salarios y de la seguridad del empleo. Más específicamente en su carta Trichet solicitaba eliminar la indexación de los salarios sobre los precios lo que es importante para proteger a los trabajadores de la inflación pero que manifiestamente no planteaba ningún problema, ya que sí había un movimiento de los precios éste era más bien a la baja. Trichet exigía también la supresión, al menos temporalmente, de todas las medidas que aseguran la estabilidad del empleo. El presidente del BCE sugería también al gobierno encontrar los medios para echar por tierra cualquier aumento de salarios (lo que quiere decir “tomar medidas excepcionales para promover la moderación salarial en el sector privado”). Para Trichet, “el gobierno debería probar claramente con sus actos, su compromiso a alcanzar los objetivos de política presupuestal cualquiera que sea la situación económica”. Finalmente el BCE no vaciló un segundo en inmiscuirse en un dominio ultrasensible en España como son las relaciones entre el gobierno central y las regiones. A este respecto, Trichet aconsejaba al gobierno central tomar “el control de los presupuestos regionales y locales (incluyendo la autorización de las emisiones de obligaciones por parte de las autoridades regionales)”. Parece ser que Zapatero rechazó las sugerencias del presidente del BCE pero Stiglitz señala que de cualquier manera introdujo reformas que tuvieron el mismo efecto tras lo cual la ayuda llegó. Fuera de esta intervención se recordara a Trichet por sus errores de juicio colosales, en particular sus alzas de tasas de interés cuando la economía se contraía. Los costos de sus errores fueron palpables. Jugó un papel desastroso en el desarrollo de la crisis del euro, forzando al Estado irlandés a hacerse cargo de las deudas de sus bancos. El pueblo irlandés se vio obligado a pagar el precio de los errores cometidos por otros: era doblemente injusto ya que se trataba de hecho de una transferencia de los pobres a los ricos. Pero Trichet sabía a qué campo pertenecía: era un aliado de los banqueros contra los trabajadores ordinarios, a los que se exigía sin cesar que redujeran sus salarios, lo que degradó su nivel de vida (Stiglitz, 2016, pp. 190, 200, 452-453).

¹⁹ A este nivel ya se manifiesta un primer problema. Tomemos la misión más simple de un banco central: fijar la tasa de interés de manera de poder equilibrar los riesgos de inflación y desempleo. Si los países que tiene a su cargo el banco central se encuentran en situaciones diferentes, una política que podría ser apropiada para uno de ellos, la lucha contra la inflación, será completamente inapropiada para otro donde la mayor preocupación es el desempleo. En estas condiciones, tener una moneda y un banco central comunes, un bien público compartido, puede ser un desastre. Además, como los ajustes de las tasas de interés y del tipo de cambio constituyen los principales medios de adaptación de una economía para alcanzar el pleno empleo, la creación del euro retiró a los Estados dos de los instrumentos más importantes para garantizarlo (Stiglitz, 2016, pp. 68, 114).

nimiento de la estabilidad.²⁰ Se trataba de garantizar que los políticos europeos carecieran de poder sobre la futura moneda europea.²¹ Así, unos días después de la conclusión de la redacción del tratado e incluso antes de que fuera firmado, la Bundesbank aumentó su tasa de interés a su más alto nivel después de la guerra. Con ello, Fráncfort enviaba un mensaje claro a los países deficitarios: se aceptaría la moneda única con la condición de que estuvieran listos para ser encerrados en la cerca recesionista. Si no aumentaban ellos también su tasa de interés, a costa de un aumento del desempleo y una baja de la inversión, sus divisas sufrirían y se encontrarían fuera de la trayectoria convenida para acceder al euro. O bien seguían la vía que conduciría al euro o bien implementarían políticas de crecimiento. Tendrían que escoger. No se podrían hacer las dos cosas a la vez.

Alemania dictó a los otros países europeos las condiciones (o reglas) bajo las cuales iba a abandonar su adorado marco y convertir la Bundesbank en una franquicia del BCE. Una de las condiciones es que toda Europa se sometiera a un pacto de estabilidad. Berlín quería una moneda única por motivos

²⁰ Las bajas tasas de interés a las cuales se disponía de dinero en España (debido a la euro-euforia y a la creencia en una nueva era de estabilidad abierta por el euro) contribuyeron a crear una burbuja inmobiliaria que dislocó la economía española. Fue la exuberancia irracional del sector privado y no el gasto público quien hizo derrapar a España. El BCE y sus filiales en cada país evitaron cuidadosamente hacer cualquier cosa contra las burbujas inmobiliarias que crecían en varios países europeos a inicios y mediados de los años 2000. De hecho un principio de base de la zona euro fue la libre circulación de capitales: el dinero podía atravesar fácilmente las fronteras incluso cuando era para crear burbujas inmobiliarias. Cuando la burbuja española estaba en pleno auge, Joseph E. Stiglitz sugirió —sin éxito a altos responsables del banco central español tomar medidas para intentar atenuarla. Su reacción rayaba en la perplejidad: ¿insinuaba Stiglitz que el Estado era más inteligente que el mercado? (Stiglitz, 2016, pp. 50, 145).

²¹ El razonamiento neoliberal que preconizaba la independencia de los bancos centrales —que dominaba en la época en que se creó el BCE— se apoyaba en tres postulados absolutamente falsos. El primero: sólo cuenta la inflación y nada más. El segundo: luchar contra la inflación gracias a la política monetaria es una cuestión puramente técnica. El tercero: la independencia del banco central refuerza la lucha contra la inflación. Esta última hipótesis, se fundamenta en una desconfianza completa con respecto a la democracia. Los neoliberales temían que los gobiernos democráticos tuvieran la tentación de dinamizar la economía gracias a la inflación antes de una elección: una economía más fuerte facilitaría la reelección y el precio de la inflación se pagaría más tarde. Para ellos, la única manera de romper el ciclo inflacionista es retirando la política monetaria de las manos de los políticos. Si se le encargara a los tecnócratas el limitar la inflación, todo mundo tendría confianza en ellos para cumplir efectivamente con esta misión. Luego entonces, las anticipaciones inflacionistas bajarían y la estabilidad de la economía quedaría asegurada. Sin embargo, los electores democráticos son más inteligentes que lo que admite esta hipótesis. De hecho, todos los gobiernos tienen una inclinación a gastar antes de una elección. Nadie ha propuesto retirar el poder de gastar a los gobiernos para prevenir toda “mala conducta”. Y en realidad, los electorados democráticos sancionan duramente a los gobiernos demasiado gastadores. El espíritu de responsabilidad presupuestal —y algunas veces de responsabilidad presupuestal excesiva que se concentra en los déficits más allá de lo razonable— es regularmente bien recompensado en las urnas (Stiglitz, 2016, p. 198).

políticos²² y para liberar a los exportadores alemanes de la amenaza constante de la devaluación de divisas de sus competidores extranjeros.²³

Se puede representar la moneda única europea como un club cuyas reglas de admisión fueron concebidas para ser violadas.²⁴ Entre estas reglas (o criterios de *convergencia*) destacan dos: *el déficit anual del presupuesto* del Estado, no debe superar el 3% del ingreso nacional (se trata de déficit global) y *la deuda pública* no debe superar el 60% del mismo ingreso.²⁵ Joseph Stiglitz (2016, p. 125), calificó de “fetichismo del déficit” la obsesión de la deuda y de los déficits. Esto no significa que los Estados puedan tener un déficit o un endeudamiento tan masivo como les guste. Para el premio Nobel, esto quiere simplemente decir que reglas como las de los criterios de convergencia son efectivamente simplistas y no pueden servir de base a una buena política. Puede ser necesario imponer ciertas restricciones, pero estas restricciones deben ser concebidas con mucho cuidado y reflexión, tomando en cuenta la fase del “ciclo de los negocios” en que nos encontramos y el uso que se hace del dinero. Por ejemplo, en lugar de focalizarse sobre el déficit, los creadores del euro deberían haberse concentrado sobre el *déficit*

²² Se dice que el canciller alemán Helmut Kohl aceptó la creación del euro a cambio de que el presidente francés François Mitterrand aceptara la reunificación de Alemania (Stiglitz, 2016, pp. 30-31).

²³ Cabe señalar que en 1993 cuando los esfuerzos para establecer los fundamentos de la zona euro comenzaban a rendir frutos, Jacques Delors tuvo un presentimiento: la unión monetaria europea necesitaba algo más que las reglas de Maastricht y un banco central calcado sobre el modelo de la Bundesbank. El presidente de la Comisión Europea había llegado correctamente a la conclusión de que una emisión de obligaciones común a la zona euro debería ser creada para que fuera posible prevenir choques o superarlos después de haber golpeado. Con este propósito, en un Libro Blanco presentado en diciembre de 1993 recomendaba que estas euroobligaciones fueran integradas como una pieza esencial del mecanismo de la zona euro y además que fuera instituido un fondo de inversión europeo. Desgraciadamente esta proposición de Delors no fue retenida y las deudas públicas permanecieron estrictamente compartimentadas (Varoufakis, 2014, pp. 29-30).

²⁴ Los tratados europeos tienen sólo el valor y la fuerza coercitiva que los actores dominantes del sistema quieren reconocerle. Los actores dominantes son los grandes países, en particular Alemania y Francia que realizan en conjunto cerca de la mitad del PIB de la zona euro (si se agrega Italia y España se llega a tres cuartos del PIB). Alemania y Francia tienen de hecho el poder de decidir aplicar los tratados a la letra o como se les antoja. ¿Si desobedecen a los tratados, quien va obligarlos a respetarlos? ¿Quién va a imponerles un bloqueo financiero como el que sufrió Chipre en 2013? En estas condiciones resulta lógico que los primeros en violar las reglas del Tratado de Maastricht fueron Alemania y Francia casi inmediatamente después del lanzamiento del euro. Como resultado de la recesión en 2001 Berlín tuvo que escoger: transgredir una de las reglas de Maastricht que limitaba el déficit presupuestal a 3% o infligir una implacable austeridad a la economía alemana. Retuvo la primera opción. Francia hizo lo mismo un mes más tarde (Varoufakis, 2016, pp. 195-197, 432; Génèreux, 2016, p. 271).

²⁵ Curiosamente no se puso ningún límite a las deudas y los déficits privados, lo que explica parcialmente las crisis de Irlanda y España entre 2009 y 2011 (Varoufakis, 2016, p. 414).

estructural, el déficit que habría existido si el país se encontrara en pleno empleo.

Con la creación del euro, se temió que se generaran externalidades importantes, es decir situaciones en que la acción de un país genera efectos negativos sobre los otros. Fijando las reglas antes mencionadas, los creadores del euro pensaban haber limitado las repercusiones más graves pero no fue así. Las externalidades sobre las cuales se concentraron los inventores del euro aparecían cuando los países piden prestado exageradamente. Si sus préstamos son monetizados, es decir, convertidos en moneda por el banco central, habrá inflación. Ahora bien, desde mucho tiempo atrás, Alemania temía la inflación. A este respecto, estaba orgullosa del éxito de la Bundesbank que había contenido estrictamente su masa monetaria: durante décadas Alemania no había conocido una fuerte inflación. Ahora que abandonaría su banco central para unirse a otros países, algunos de los cuales no habían dado pruebas de tal disciplina, temía que la situación cambiara. Es por ello que los países pertenecientes al euro debieron comprometerse a mantener sus déficits y sus deudas a un bajo nivel. Pero para Joseph Stiglitz (2016, p. 67), la obsesión por los déficits es únicamente ideológica. Para el premio Nobel no hay ninguna prueba de que los déficits y las deudas (a menos a niveles moderados que no superan ampliamente los límites fijados por los tratados europeos) tendrán importantes repercusiones sobre otros países.

Una economía confrontada a una recesión económica dispone de tres mecanismos principales para restablecer el pleno empleo (Stiglitz, 2016, pp. 123-125): bajar las tasas de interés para estimular el consumo y la inversión; bajar el tipo de cambio para estimular las exportaciones o utilizar la política presupuestal aumentando los gastos o reduciendo los impuestos. La moneda única elimina los dos primeros mecanismos y los criterios de convergencia, en materia de déficit y de deuda pública, eliminan en los hechos la posibilidad de recurrir a las políticas presupuestales. Todavía peor: en numerosos países se obliga a los Estados a actuar en un sentido diametralmente opuesto, reducir los gastos públicos y aumentar los impuestos durante una recesión, justo en el momento en que habría que aumentar los gastos públicos y reducir los impuestos. Dicho de otra manera, los criterios de convergencia no sólo han impedido que los países reaccionen a una recesión, sino que han creado e integrado en el sistema un mecanismo que la agrava. Cuando un país tiene un PIB que disminuye porque, por ejemplo, sus mercados de exportación se estrechan, sus ingresos fiscales bajan. Si quiere respetar los criterios de convergencia, está obligado a reducir su gasto público o a aumentar su tasa impositiva, lo que en los dos casos debilita aún más su economía. Los economistas denominan los dispositivos de este tipo “desestabilizadores automáticos” por oposición a los “estabilizadores automáticos” de los siste-

mas económicos bien concebidos. Así, las restricciones de Maastrich en materia de déficits presupuestales constituyen en la práctica un desestabilizador automático.

Los países de la zona euro tenían razón de preocuparse por su heterogeneidad (Stiglitz, 2016, p. 116). Comprendían que discordancias excesivas podrían crear tensiones sobre el euro: una región podía estar confrontada a una grave recesión y otra a la inflación; una región podría tener un gran excedente comercial y otra un gran déficit comercial. Cualquier tasa de interés que funcionaría para una región, exacerbaría los problemas de la otra. No se sabe porqué se creyó que en ausencia de déficits públicos exagerados y de deudas excesivas, las disparidades por milagro no iban a manifestarse, y que el crecimiento y la estabilidad reinarían en toda la zona euro. Creyeron, no se sabe porqué, que los desequilibrios comerciales no serían ningún problema si no había desequilibrios en las cuentas públicas.

A las dos reglas arriba mencionadas se agrega una *cláusula de no transferencia* que significaba que si los Estados miembro llegaran a conocer problemas presupuestales, no deberían esperar ninguna ayuda de parte de las instituciones del euro (BCE, Eurogrupo, etc.) o de otros miembros de la zona euro.²⁶ Esta cláusula parece particularmente restrictiva cuando tomamos en cuenta que el presupuesto de la Unión Europea sólo representa alrededor de 1% de su PIB (contrariamente a lo que acontece en los Estados Unidos, donde los gastos federales representan más de 20% del PIB), lo que indica que pocos gastos tienen lugar a nivel europeo (Stiglitz, 2016, p. 32). Los fundadores del euro fueron guiados por un conjunto de ideas y nociones sobre el funcionamiento de las economías que dominaban en aquel momento (neoliberalismo o “fundamentalismo de mercado”, según la expresión de Stiglitz), pero que eran pura y simplemente falsas.²⁷ Se confiaba en los mercados sin comprender sus límites ni lo que había que hacer para que funcionen. La zona euro gravó numerosas ideas neoliberales en la “constitución” de su moneda sin prever suficiente flexibilidad para reaccionar a los cambios

²⁶ Esto representa una regresión con respecto a lo que siempre se ha practicado en Europa. Recordemos que esta última otorga los denominados “fondos estructurales” o “fondos de cohesión” a los nuevos países que se incorporan a la Unión. Recientemente Polonia se benefició de este tipo de ayuda. Parece que Europa se muestra menos generosa con sus viejos socios que con los que se acaban de adherir a la Unión.

²⁷ Todo mundo no adhiere a las teorías neoliberales en el mismo grado. Algunos pueden considerar, por ejemplo, que normalmente los mercados operan una asignación eficaz de recursos por lo que podemos tenerles confianza, aunque considerando necesario reglamentar los bancos, ya que reconocen que en el sector financiero hay importantes fallas en el mercado. La mayoría de los neoliberales europeos nunca fueron tan lejos como los que en ciertos países preconizan prácticamente privatizar todo lo que hace el Estado, incluso el sistema judicial (Stiglitz, 2016, p. 413).

de situación o a las revisiones de los análisis sobre el funcionamiento de las economías. En estas condiciones se creó una moneda única desprovista de las instituciones mínimas que exige una zona monetaria común.

El Tratado de Maastricht vehicula el culto de una moneda “apolítica” para Europa,²⁸ el tipo de moneda que hasta Margaret Thatcher consideró peligrosa.²⁹ Como nada es tan político ni tan nocivo como la despolitización de un proceso político, se crearon instituciones completamente opuestas al concepto y a las prácticas de la democracia.³⁰ Evidentemente, el objetivo real de los criterios de Maastricht era incorporar a la zona euro países que no los satisfacían, para después hacer todo lo necesario para forzarlos a satisfacerlos.³¹

²⁸ En este sentido se regresa a una idea básica del patrón oro (“Gold Exchange Standard”) que trataba despolitizar la moneda vinculándola a la cantidad de oro, metal que los políticos no podían hacer aparecer a partir de nada ya que era exógeno, provisto por la naturaleza.

²⁹ Como señala Yanis Varoufakis, Margaret Thatcher tuvo una perspicacia impresionante en su crítica de la idea de una moneda única sin Estado democrático para sostenerla. Acertó previendo que el proyecto de euro no llegaría a “resultados armoniosos” con un banco central común comportándose como si se pudiera despolitizar la más política de las entidades económicas: la moneda y su precio (la tasa de interés). La preciosa contribución de Thatcher fue de señalar que la regulación de las tasas de interés y de la masa monetaria es una actividad esencialmente política por lo que si se les retira de las competencias de un parlamento elegido democráticamente el país se hunde progresivamente en el autoritarismo. No está de más recordar que Thatcher cayó debido a su oposición inflexible a la unión monetaria de Europa. Resulta muy interesante que Thatcher icono de la derecha neoliberal tuvo la lucidez de comprender premonitoriamente el déficit democrático inherente al euro. La unión monetaria iba a impedir y no facilitar la formación de una unión política de Europa (como también lo había profetizado Nicholas Kaldor en 1970) (Varoufakis, 2016, pp. 143-144, 146, 176).

³⁰ El punto fundamental es que la idea de un banco central rigurosamente estructurado de manera ideológica, considerado como estando por encima de todo control o responsabilidad democrática, tiene algo de extraño y se encuentra ciertamente en contradicción con todo principio democrático (Galbraith, 2016, p. 151).

³¹ Grecia se volvió celebre en el mundo entero por sus estadísticas artísticamente traficadas para respetar los criterios. Pero el caso más emblemático, según Varoufakis, es el de Italia. Desde el principio se pensó que había que admitir a Italia, ya que los industriales alemanes del automóvil estaban hartos de las devaluaciones de la lira que restauraban periódicamente la competitividad de Fiat con respecto a Volkswagen y otros constructores. Una zona euro sin Italia pero con Francia no tenía ningún sentido considerando los importantes vínculos de Italia del norte con Francia y Alemania. Pero como la deuda pública italiana era más del doble que el máximo admitido por Maastricht para acceder al euro y como su tasa de inflación también estaba en la zona roja, Roma hizo todo lo posible para empujar las cifras dentro de los umbrales admitidos por el tratado. Armados de la mejor ingeniería financiera que podía proveer Goldman Sachs, altos funcionarios hábiles dejaron curso libre a su creatividad contable para hacer disminuir un poco la deuda y el déficit presupuestal. A pesar de todo, las cifras no cambiaban mucho incluso cuando Roma administraba fuertes dosis de austeridad para deprimir los precios, comprimir los gastos y de una manera general dar la sensación de que Italia se había convertido a las virtudes teutónicas. Resultaba claro que para que Italia trocara su lira por el euro era necesario

Refiriéndose al Tratado de Maastricht, Giuseppe Guarino, decano de los constitucionalistas europeos señala que:

[...] el primero de enero de 1999, un golpe de Estado fue lanzado contra los Estados miembros de la Unión Europea, sus ciudadanos y la Unión Europea propiamente dicha. Este “golpe” no recurrió a la fuerza, sino a la artimaña y a la impostura [...] recurriendo a la reglamentación 1466/97 [...] Se olvida la importancia que el Tratado de Maastricht (artículos 102A, 103 y 104C) acuerda al objetivo de crecimiento sostenido por las políticas de los Estados miembro [...] y este último es reemplazado por un objetivo de equilibrio presupuestal a corto plazo (Galbraith, 2014, pp. 208-209).

Con esto se está imponiendo a todos los países que participarán en el euro, un régimen de austeridad fiscal que es el equivalente monetario moderno del patrón oro, sistema al que se le acusó a menudo de haber exacerbado y prolongado la crisis de los años treinta. El Tratado de Maastricht planteaba que la unión monetaria iba a perdurar siempre. Para que nadie lo dude, el tratado fijaba las condiciones necesarias para entrar en la moneda única pero no preveía ninguna para abandonarla. Cuando los mercados se convencieron de que ningún país dejaría la zona euro, los banqueros alemanes y franceses comenzaron a considerar los prestatarios de los países del sur de Europa como equivalentes a los clientes alemanes de la misma solvencia. Esto resultaba lógico. Si los prestatarios de los países del sur y del norte de Europa eran todos pagados en euros, ¿por qué tratarlos diferentemente?, y si no existía riesgo de prestar a un individuo, empresa o Estado particular, ¿por qué no tratar de la misma manera a todos los deudores de la zona euro? Como los ciudadanos de los países del sur ganaban ahora sus ingresos en una moneda que no sería devaluada, los bancos alemanes y franceses pensaron que resultaba tan ventajoso prestar a los países del sur como a los países del norte miembros de la zona euro. Los mercados habían supuesto erróneamente, contra toda lógica, que la eliminación del *riesgo cambiario* quería decir eliminación del *riesgo soberano* (Stiglitz, 2016, p. 38), dicho de otra manera, se habían imaginado que como la moneda única ya no tiene riesgo de que su valor cambie, por ejemplo el valor de la lira italiana con respecto a la peseta española, el riesgo de ver que un Estado sea incapaz de reembolsar había desaparecido. Los mercados compartieron la euforia de la creación del euro y, como los responsables políticos que habían contribuido a su creación, no

deformar las reglas del euro y bien que lo hicieron. Bruselas y Fráncfort propusieron una importante reinterpretación del reglamento interno: en la medida en que los países evolucionaran hacia los umbrales de Maastricht se podía considerar que habían pasado el examen (Varoufakis, 2016, pp. 195-196).

reflexionaron mucho sobre los resortes económicos de lo que creaban. No habían comprendido que la manera en que habían creado el euro aumentaba el riesgo soberano.

Aún más, una vez que el euro fue inventado resultaba más lucrativo prestar a los particulares, empresas y bancos de los países deficitarios que a los países excedentarios. En efecto, prestar a los países deficitarios presenta una triple ventaja (Varoufakis, 2014, pp. 216-218): en primer lugar, la debilidad del endeudamiento privado dejaba un enorme margen para un crecimiento masivo de préstamos. En segundo lugar, las exportaciones de los países excedentarios hacia los países deficitarios acogidos en el euro se encontraban ahora al abrigo de las devaluaciones. Para los banqueros un círculo virtuoso se ponía en marcha: el aumento de los préstamos a los países deficitarios dejaba prever una aceleración del crecimiento interno, lo que justificaba los préstamos que ofrecían. En tercer lugar, los bancos estaban extasiados ante la diferencia entre las tasas de interés que podían facturar en Alemania y las que existían en países como Grecia. La gran diferencia entre las dos tasas era una consecuencia directa del desequilibrio comercial entre los países. El excedente comercial creciente de Alemania hacia Europa del sur y los flujos financieros hacia Alemania que de ello resultaban, provocaban que el precio del dinero (la tasa de interés) fuera más bajo en Alemania que en Europa del sur. La creación del euro había súbitamente saturado los bancos alemanes de liquidez lista para colocarse. En estas condiciones, la misión de los bancos era estimular el endeudamiento de los países deficitarios para obtener los beneficios fabulosos surgidos de la diferencia de tasas de interés entre los países débiles (sur de Europa) y los países fuertes (norte de Europa) de la zona euro.³²

La avalancha de capitales a ciertos países de la periferia (alentada por la euforia desencadenada por el euro, tomando en cuenta el fracaso notable del mercado para ver tanto los riesgos bien conocidos de las burbujas inmobiliarias, como los nuevos de incumplimiento de pago sobre la deuda soberana europea) alimentó en estos países un alza de precios y de salarios

³² Es verdad que el gobierno griego siempre ha sido un prestatario poco solvente. Es verdad también que este país tiene instituciones débiles, industrias no competitivas, una función pública plétórica, una política clientelista, sindicatos sectarios y cuentas dudosas. Cualquiera que haya trabajado en ese país lo confirmará. También es verdad que nada de esto era un secreto durante los años de fuerte crecimiento. Los prestamistas no ignoraban nada y a pesar de ello se libraron a una orgía de préstamos antes de que la crisis estallara. Como tampoco ignoraban que el desarrollo comercial de Irlanda escapaba a todo control, que en España acontecía lo mismo con el inmobiliario residencial y que los Estados Unidos consentían “préstamos mentirosos” a prestatarios insolventes. Así funciona el crédito. En periodo de crecimiento, las reglas se desvanecen y, en periodo de recesión, se vuelven más rígidas, lo que no impide que los prestamistas pretendan sentenciosamente que “nadie podía saber” (Galbraith, 2016, pp. 53-54).

en relación con los de Alemania donde bajaban. Pero fundamentalmente en el marco del euro, estos países no disponían de ningún instrumento para yugular los excesos del sector privado. La política monetaria estaba orientada contra la inflación en el conjunto de la zona euro, no apuntaba a servir las necesidades particulares de estos países y con el euro habían renunciado a tener una política monetaria propia. Las tesis dominantes, las políticas neoliberales, prohibían interferir en las burbujas inmobiliarias. Y en algunos países, la lucha por mantener el pleno empleo, sin otros instrumentos ni asistencia de la zona euro en su conjunto, había conducido a déficits presupuestales (Stiglitz, 2016, p. 480).

En estas condiciones, para completar el cuadro interpretativo de la crisis del euro, es importante considerar la situación de Alemania³³ y las “reformas” de su mercado de trabajo introducidas por el canciller Gerhard Schröder³⁴ en el momento en el que el euro entró en circulación.³⁵ En efecto, estas reformas que redujeron terriblemente la seguridad social (incluso si todavía tienen una mejor protección que en los Estados Unidos) apunta-

³³ Alemania se presenta como un éxito, como un ejemplo para los otros países. Su economía registró un crecimiento de 6.8% desde 2007, lo que significa que su tasa de crecimiento promedio sólo fue de 0.8% por año, cifra que en un tiempo normal sería considerado casi como un fracaso. Alemania sólo aparece brillante si se la compara con otros miembros de la zona euro. Por si lo anterior fuera poco, su modesto desempeño no puede servir de modelo a otros países. Su crecimiento reposa en parte sobre sus poderosos excedentes comerciales que no son realizables por todos los países y que han sido un factor de inestabilidad de la economía mundial. A este respecto existe una identidad fundamental: en materia de comercio exterior, la suma de los déficits es igual a la de los excedentes. Si un país tiene un excedente comercial, otro país debe tener un déficit comercial (Stiglitz, 2016, pp. 37, 106).

³⁴ De los dos lados del Atlántico, muchos dirigentes provenientes de la izquierda aceptaron las ideas neoliberales reprochándole únicamente a la derecha carecer de corazón. Se volvió cada vez más difícil hacer la distinción entre conservadores compasivos y la “nueva izquierda”. Bill Clinton en los Estados Unidos, Tony Blair (“la tercera vía”) en el Reino Unido y Gerhard Schröder (“el nuevo centro”) en Alemania pusieron en marcha reformas que desde décadas atrás la derecha buscaba implementar sin éxito. Las elites de izquierda como de derecha parecían haber llegado a un amplio consenso sobre numerosos principios de orden económico (Stiglitz, 2016, p. 376).

³⁵ La respuesta de Alemania al costo exorbitante de la reunificación (1 300 mil millones de euros) fue la prosecución de la deflación competitiva de los salarios. En efecto mientras la zona euro estaba organizándose, Alemania, gracias a la reunificación impuso en su mercado de trabajo salarios sustancialmente reducidos (con respecto a los salarios percibidos en algunos otros países del euro) gracias a una estrategia de limitación del crecimiento de los salarios a una tasa sensiblemente inferior al crecimiento de la productividad. Una vez que el euro fue introducido y que la industria alemana fue protegida de la devaluación competitiva de países como Italia, sus ganancias provenientes de la baja de salarios se volvieron permanentes. Además, el sistema alemán de negociación salarial colectiva, entre actores sociales, fundado en un convenio corporativista y neomercantilista entre el capital y los sindicatos alemanes permitió un crecimiento de los salarios más favorable al capital que en el resto de Europa (Varoufakis, 2014, pp. 288-289; Varoufakis, 2016, p. 226).

ban a reforzar las exportaciones alemanas y su competitividad volviéndolas más baratas gracias a una importante reducción del salario medio efectivo de los trabajadores alemanes obtenida, tanto por la disminución de sus tasas de salario por hora como empujando un gran número de asalariados a lo que se ha denominado “minijobs” (trabajos de 16 horas por semana percibiendo un salario mensual entre 500 y 600 euros).³⁶ Como vemos, si Alemania se volvió competitiva lo hizo en parte a costa de sus habitantes más pobres. La decisión de Alemania de limitar los salarios fue una forma de “devaluación interna”³⁷ (política del tipo “despoja a tu vecino”) que perjudicó a otros países de la zona euro, particularmente a aquéllos donde los trabajadores son menos dóciles. Con una tasa fija del euro, Alemania no podía reducir el valor de su moneda, pero podía reducir sus costos de producción, aplicando políticas que hacían bajar los salarios.³⁸ Por diversas razones, se trataba de

³⁶ Existe hoy en Alemania una gran cantidad de actividades de bajos salarios. Las desigualdades, que permanecieron durante mucho tiempo mínimas, se profundizaron. De 1992 a 2010, la parte de los ingresos del 1% superior aumentó alrededor de 24%. Una enorme presión se ejerce sobre los trabajadores sin empleo para obligarlos a aceptar cualquier tipo de trabajo. El mercado de trabajo es mucho más flexible de lo que era antes. Nadie puede decir que la reciente promulgación de un reglamento sobre el salario mínimo (8.50 euros la hora), repleto de vacíos jurídicos, haya restaurado el poder del trabajo en Alemania (Galbraith, 2014, pp. 66-67; Stiglitz, 2016, p. 106). Recientemente fui testigo ocular de la proliferación de “camping car” en las afueras de las plantas industriales donde se alojan los trabajadores imposibilitados de pagar una renta en un alojamiento normal. Igualmente constata es una gran cantidad de trabajadores que viven en cuartos de hoteles baratos en las aglomeraciones industriales alemanas. Estos trabajadores pobres forman parte del modelo alemán tan alabado por las derechas europeas. En los primeros años del presente siglo la pobreza y la desigualdad han aumentado. Aunado a lo anterior el modelo alemán se caracteriza por la debilidad de la inversión productiva, el retroceso de la investigación y la cada vez más fuerte dependencia de las exportaciones y de la coyuntura externa. Así, sólo se puede presentar a Alemania como un “éxito” si se le compara con otros países de la zona euro.

³⁷ Cuando dos países deciden utilizar la misma moneda, uno no puede aumentar la competitividad relativa de sus productos con respecto a la del otro ajustando el tipo de cambio. Pero si en el primer país, los precios bajan con respecto al nivel en el otro, la tasa de cambio *real* se modifica y sus productos se vuelven más competitivos con respecto a los de los otros países tanto en la zona euro como en el resto del mundo. A este mecanismo de ajuste se le denomina “devaluación interna” y los que creen en el euro apostaron todo a este mecanismo. La devaluación interna tiene ventajas limitadas y costos importantes: incluso si ayuda (ligeramente) al sector de “bienes cambiables” (en el comercio exterior), golpea simultáneamente el sector de “bienes no cambiables” (fuera del comercio internacional). Para lograr una devaluación real, se necesitan importantes reducciones de salarios y que estas reducciones sean repercutidas en las bajas de precios de los “bienes cambiables”. De hecho se pueden interpretar las medidas de austeridad como políticas que facilitan este proceso de ajuste. Mientras más la economía se debilita, más la demanda global es insuficiente, hay mayor presión a la baja de precios y, por lo tanto, las fuerzas de ajuste son más poderosas (Stiglitz, 2016, pp. 127, 488).

³⁸ “Alemania se aprovechó de la desaparición de las monedas nacionales para comprometerse con una política de dumping social sin preocuparse de los efectos perversos que ello tendría sobre el conjunto de la zona euro” (Généreux, 2016, p. 274).

medidas que Alemania podía implementar más fácilmente que otros países de la zona euro, lo que las volvió particularmente atractivas para los gobernantes alemanes que veían en ellas un instrumento para asegurar una ventaja con respecto a sus vecinos. Desgraciadamente, como dice Stiglitz (2016, p. 68), los creadores del euro no le prestaron la más mínima atención a esta externalidad que era infinitamente más grave que las que les habían preocupado. Como consecuencia de la reducción de salarios, los trabajadores alemanes no podían consumir los bienes que producían. Privados de demanda interna, los productos alemanes excedentarios inundaron países como Irlanda, Grecia y España, donde la demanda era sostenida por los préstamos bancarios que fluían hacia la periferia europea, aprovechando los beneficios sobreabundantes de las empresas alemanas. Estas exportaciones de productos y beneficios alemanes al resto de la zona euro tuvieron por efecto que en Grecia e Irlanda se constatará un crecimiento anual de 5% alimentado por la deuda. Se tenía la impresión de que estas sociedades frágiles, aplastadas por los déficits, representaban milagros económicos, contrariamente a Alemania que sólo alcanzaba una tasa de crecimiento anual de 1%. ¿Cómo no asombrarse de que los trabajadores alemanes cuando pasaban sus vacaciones de verano en Grecia constataban un alza del nivel de vida al cual ellos no podían acceder? Así es que cuando la burbuja que alimentaron los préstamos alemanes estalló en el sur de Europa, su asombro se transformó en hostilidad hacia las cigarras griegas, españolas e italianas. Lo que los turistas alemanes no habían visto, comenta Varoufakis, es que Grecia estaba pletórica de hormigas que trabajaban duro y tenían muchas dificultades para sobrevivir durante los años de tasas de crecimiento milagrosas. No cesaban de decirles a los trabajadores de bajos salarios y a los jubilados que su situación nunca había sido mejor, que sus salarios reales y su nivel de vida aumentaban, pero ellos no lo resentían así y tenían razón.³⁹ Si todo iba bien

³⁹ Durante la década dorada de la zona euro de 1998 a 2008 los salarios aumentaron en los países deficitarios a un ritmo un poco superior al promedio medio del alza de precios, por lo que la situación del griego, del irlandés y del español “medio” mejoraba. Sólo que el griego, el irlandés y el español medio no existe. De hecho, los precios de los productos de primera necesidad aumentaban más rápido que el promedio. Simultáneamente, los precios de los productos de lujo observaban una caída espectacular. En promedio, los salarios aumentaban pero la situación real de la mayoría de los activos era peor que el promedio, particularmente porque éste estaba fuertemente sesgado por las gigantescas remuneraciones de los managers de la oligarquía y por la caída de los precios de los bienes que sólo los privilegiados podían adquirir. Además, estos años fastos en que la actividad económica estaba en pleno boom los buenos empleos desaparecían: la mayoría de las inversiones en la periferia eran aspiradas por burbujas inmobiliarias, pero los centros industriales tradicionales agonizaban, ahogados por la marejada de bienes importados de las economías excedentarias. Las burbujas ofrecían a los estafadores fabulosas ocasiones de enriquecerse pero creaban pocos empleos perenes, sobre todo cuando grandes conglomerados alemanes, holandeses y franceses desembarcaban para comprar empresas locales, desmantelando

para los griegos ricos que vivían holgadamente gracias a los préstamos bancarios alemanes y franceses durante los buenos años, los griegos pobres en esos mismos años eran cada vez más numerosos en caer en la trampa de la pobreza. Y cuando llegaron los malos años en 2010, les dijeron que se habían conducido como cigarras despreocupadas y que ahora tenían que pagar el precio.⁴⁰

Muchos se preguntan, ¿por qué las autoridades de Bruselas, Berlín y Atenas no se daban cuenta de que la deuda pública griega (y el estilo de vida de los griegos ricos) era insostenible? Por más asombroso que parezca no se daban cuenta y la razón para Varoufakis (2016, pp. 227-228) era la siguiente: si se representa la deuda pública de un país y su ingreso nacional como dos montañas que están creciendo, la deuda parece manejable mientras la montaña de ingreso crece más rápido que la de deuda. La montaña de deuda crece automáticamente por amontonamiento de los intereses a una tasa igual a la tasa de interés. En Grecia, esta tasa había bajado a 3% gracias al enorme crédito de fuente extranjera. Simultáneamente la montaña de ingreso nacional aumentaba mucho más rápido, a una tasa de 5% correspondiente al crecimiento de la producción. Aunque la deuda pública de Grecia era importante, parecía que su servicio podía ser asegurado, ya que los ingresos aumentaban más rápido. Pero cuando la crisis de los subprime de 2008 (Guillén, 2013), agotó el crédito, dos cambios terribles y simultáneos pusieron fin a esta ilusión.⁴¹ En primer lugar, todo nuevo crédito prácticamente cesó, volviendo imposible al Estado griego refinanciar su deuda, salvo si se estaba dispuesto

sus actividades industriales y sirviéndose de sus locales como depósitos para almacenar los productos importados de sus propias fábricas. Así es que durante los primeros años del euro, los “años fastos”, las cigarras griegas vivieron muy bien, mientras que las hormigas griegas sufrieron. En 2010, las cigarras habían sacado su botín del país sin pagar los impuestos que debían y es a las hormigas griegas a las que se recurre para salvar un Estado quebrado y bancos insolventes gracias a reducción de pensiones, bajas de salarios, recortes en los servicios de salud, etcétera (Varoufakis, 2016, pp. 292-293, 420).

⁴⁰ “Matthijs y McNamara asumen que sólo ha habido un ‘pecador’ destacado, Grecia, y subrayan que Irlanda o España tenían niveles de deuda inferiores a los de Alemania antes de la crisis de 2007-2008. También recuerdan que en Grecia los ‘pecadores’ no fueron los trabajadores, sino los bancos alemanes y franceses que prestaron sin perspectivas realistas de recuperar el dinero, para compras realizadas por los oligarcas y el ejército griego, así como bancos como Goldman Sachs, que en 2001 facilitaron negocios, algunos de los cuales se parecían a segundas hipotecas, pero que no se contabilizaban como deuda nacional” (Holland, 2016, p. 206).

⁴¹ Los europeos fueron golpeados de frente por la crisis de los subprime no sólo porque fueron compradores de títulos de crédito inmobiliario americano sino también debido a sus propios procesos de desregulación, todo en un contexto en que las elites bancarias de los Estados mantenían históricamente relaciones particularmente estrechas. Así, cuando la crisis financiera mundial se desencadenó, no fue sorprendente ver a los bancos europeos deshacerse de sus posiciones riesgosas (sus títulos de deuda pública y privada de los países periféricos de la Unión) y reclamar la ayuda de sus gobiernos. No fue tampoco sorprendente ver a estos gobiernos eu-

a pagar 10% de tasa de interés a los inversionistas aun presentes en los mercados monetarios por gusto del riesgo. En segundo lugar, el ingreso nacional griego entró en un crecimiento negativo debido a la recesión mundial que deprimió el turismo y los ingresos de numerosos griegos que vivían del comercio de productos importados financiados por la deuda. Cuando la tasa de crecimiento de la montaña de deuda, la tasa de interés saltó de 3 a 10%, y que la montaña del ingreso se puso a disminuir (primero -3% y luego -5%), la sostenibilidad de la deuda se volvió imposible. La crisis financiera mundial de 2008 se metamorfoseó casi insensiblemente en la crisis del euro de 2010, tan sólo dos años, más tarde.

Con la crisis griega las certidumbres sobre las que se había construido el euro fueron desenmascaradas como ilusiones (Stiglitz, 2016, pp. 39-40, 43). Las condiciones que muchos europeos, sobre todo los alemanes, consideraban indispensables (poco déficit y poca deuda gracias a una política presupuestal “prudente”) no eran suficientes y puede ser ni siquiera necesarias. Se dio tanta importancia a estas preocupaciones presupuestales que las llegaron a denominar *criterios de convergencia*. Pero la manera en que se había concebido el euro llevaba a la *divergencia*: cuando ciertos países sufrían un choque negativo, los países fuertes ganaban a costa de los débiles. Las restricciones presupuestales impuestas por los criterios de convergencia —los límites sobre los déficits y las deudas en porcentaje del PIB— contribuyeron a la divergencia. Los efectos negativos de la estructura de la zona euro que llevan casi ineluctablemente a la divergencia fueron agravados por las políticas que esta zona escogió proseguir, particularmente como reacción a la crisis del euro. Si las fuerzas naturales del mercado no llevan a la convergencia sino a la divergencia, la prohibición de las políticas industriales por parte de la Unión Europea no tiene otro efecto que preservar y exacerbar las diferencias (Stiglitz, 2016, p. 173). Según la visión dominante entre los partidarios de las políticas neoliberales en la época en que el euro fue creado, las fuerzas del mercado iban a conducir por ellas mismas a la convergencia, y las políticas industriales no eran ni necesarias ni eficaces. La misma ideología que inspiró una estructura desastrosa condujo a políticas desastrosas, como lo mostró cruelmente el caso griego. Las potencias dominantes de la zona euro no creían sólo (erróneamente) que manteniendo el déficit y la deuda en un bajo nivel se impedía que las crisis se produjeran. Estaban convencidas de que la mejor manera de volver la salud a un país en recesión era una fuerte dosis de austeridad: recortes en los gastos públicos para reducir su déficit. Las medidas de austeridad aplicadas por Herbert

ropeos preocuparse más por el porvenir de sus bancos que de las consecuencias que la crisis tendría sobre Grecia e Irlanda (Galbraith, 2016, p. 15).

Hoover cuando era presidente de los Estados Unidos transformaron el crac bursátil de 1929 en la Gran Depresión. Siempre y en todos lados donde se ha aplicado la austeridad los efectos recesionistas se han sentido: mientras más austeridad hay, más la economía se contracta. Hay que preguntarse por qué la Troika pensó que en Europa esta vez sería diferente.

Entre tanto, “en sus reiteradas previsiones la Comisión sostenía que se produciría una recuperación en la situación de Grecia gracias a las sucesivas demandas de mayor austeridad [...]” (Holland, 2016, p. 127). Se señalaba que la austeridad y la recuperación que traería consigo permitirían al Estado griego honrar más fácilmente sus diversas deudas antiguas y nuevas. La realidad fue otra: la contracción del PIB griego en 2015, fue de cerca del 25% y no conoció la más mínima reactivación en cinco años. En consecuencia el país había perdido el equivalente a más de un año de producción anual. Cinco años después del inicio de la actuación de la Troika, Grecia tiene aún la mayor deuda externa con relación al PIB y la tasa más elevada de desempleo de toda la Unión Europea. Desde 2010 las dificultades de la vida cotidiana son aplastantes y el país ve aumentar el número de los sin domicilio, de emigrados y de suicidios que constituyen indicadores sociales y psicológicos del fracaso económico, lo que representa un desastre político, social y económico que amenaza con provocar la desintegración de la propia UE (Galbraith, 2016, p. 16; Holland, 2016, p. 128).

ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA MONETARIA EUROPEA

El euro condujo a una agravación de la desigualdad. Con él, los países débiles se volvieron más débiles y los países fuertes más fuertes. Por ejemplo, el PIB de Alemania representaba 10.4 veces el de Grecia en 2007, pero 15 veces en 2015 (Stiglitz, 2016, p. 14). Esta diferencia entre los países provocó un aumento de la desigualdad en los países de la zona euro, particularmente en los que están en crisis, y esto incluso en países europeos que mostraban una dinámica de reducción de la desigualdad antes de la creación del euro. Esto no es una sorpresa: el desempleo masivo golpea a los más modestos presionando a la baja de salarios; la austeridad se acompaña de recortes en el gasto público que afectan particularmente a las personas de ingresos bajos y medios que dependen de los programas del Estado. Tenemos así una constante desde los años ochenta del siglo pasado: el programa económico neoliberal no logra aumentar la tasa de crecimiento medio pero sí, sin ninguna duda, aumentar la desigualdad. El euro constituye una buena confirmación de esto.

En teoría, los Estados miembros de la zona euro conservan su soberanía en materia de política presupuestal. Pero en realidad el derecho europeo restringe fuertemente los márgenes de maniobra de esta política. Las políticas presupuestales de la zona euro se centralizaron creando una unión en favor de la austeridad. En efecto, actualmente la Comisión Europea examina el presupuesto de un Estado miembro y hace recomendaciones. Si este presupuesto presenta un déficit superior al 3% fijado por el Tratado de Maastrich, se le hace una advertencia al país que a fin de cuentas puede conducir a sanciones. Por lo general, este proceso abre entre el Estado miembro y la Comisión negociaciones prolongadas, que conducen a largas reuniones del Eurogrupo, que se soldan con una dosis suplementaria de austeridad, acompañada de un retoque imaginativo de su contabilidad macroeconómica. La generalización de la austeridad amplificó considerablemente la crisis, lo que casi condujo a la desaparición del euro. Cuando el BCE entró en acción para salvar la moneda común, transfirió la crisis de los mercados monetarios a la economía real de Europa. La crisis europea migró de los mercados de la deuda a su agricultura, su industria y su comercio en el mismo momento en que los burócratas y políticos —entre los que destacaba el doctor Schäuble, ministro de Finanzas alemán—, que comandaban esta unión por la austeridad, proclamaban haberla superado.

Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, la crisis de la zona euro hizo posible que Alemania alcanzara en Europa la hegemonía [...] el ascenso de Alemania no sólo se debió a los defectos de fábrica de la moneda única [...] ni a las agencias calificadoras, sino que tiene profundas raíces históricas y psicológicas. La crisis hizo posible que Alemania dejara de lado su oscuro pasado y se mostrara ante el resto de Europa como modelo de virtud en lo económico, lo social y lo político. Por añadidura, los defectos relativos al diseño del euro se enraizaban profundamente en un modelo supranacional de toma de decisiones que desde el inicio de la UE, ha conllevado un déficit democrático que una “constitución europea” destinada a fracasar no hizo más que agravar (Holland, 2016, p. 19).⁴²

La crisis del euro al menos sirvió para demostrar que la buena marcha del sistema supone la existencia de un Estado más fuerte que cualquier mercado (Galbraith, 2016, p. 45). Debe poder actuar para asegurar los pagos de las deudas públicas como lo hace la Reserva Federal americana, sin lo cual

⁴² Cabe recordar que “los votantes de los pocos Estados —Francia, Países Bajos e Irlanda— a los que se presentó el tratado de Constitución para su ratificación finalmente lo rechazaron, habida cuenta de la amenaza que proyectaba sobre las democracias nacionales y del hecho que permitía anular decisiones de gobiernos y parlamentos nacionales” (Holland, 2016, p. 23).

los mercados triunfan sobre los poderes públicos en el juego de “dividir para reinar”. Europa desplegó inmensos esfuerzos para construir un “mercado único” pero sin darse los medios para controlarlo y decretando que el BCE no inyectaría moneda suplementaria al sistema. Actuando así, creó mercados más poderosos que los Estados, y Estados acribillados de deudas, que se tambalean al borde de la quiebra. Tal y como fue concebido el euro reposa en la creencia del buen funcionamiento de los mercados. Si los pioneros del euro hubieran comprendido los límites de los mercados puede —señala Stiglitz (2016, p. 74)— que hubieran sido más prudentes cuando crearon esta moneda, más atentos a los detalles y más cuidadosos de asegurarse de que se implementarían simultáneamente las instituciones que le habrían permitido funcionar.

La zona euro es el único lugar en el mundo donde los Estados entregados a la guerra económica mundial aceptan privarse de todos los instrumentos (¡las armas!) de que se sirven a su gusto todas las otras naciones para sostener su economía. En la zona euro existe de hecho una especie de constitución económica que a través de tratados internacionales fija una doctrina (equilibrio presupuestal, monetarismo, primacía de la competencia), prohíbe ciertas políticas keynesianas y sólo deja libre curso a las políticas neoliberales. ¡Los ciudadanos pueden votar, si quieren, pero el respeto de la constitución económica impondrá siempre el mismo tipo de políticas! Los Estados de la zona euro no disponen de márgenes de maniobra. Privados de moneda nacional no pueden actuar sobre el tipo de cambio, ni sobre la política monetaria. Igualmente se encuentran restringidos en materia presupuestal. Tampoco pueden protegerse contra la competencia internacional: el libre cambio es casi integral en el seno de la Unión Europea y progresivamente se está extendiendo por los acuerdos negociados entre la Unión Europea y el resto del mundo (Généreux, 2016, p. 262).

El euro fue concebido como una mezcla de mala ciencia económica e ideología perversa. Es un sistema que no podía funcionar durante mucho tiempo. En el momento de la Gran Recesión, sus defectos se volvieron flagrantes a los ojos de todos. Para quien quería ver, sus debilidades internas eran evidentes desde el principio. Contribuyeron a aumentar los desequilibrios que jugaron un papel central en las crisis en curso y que se necesitará años para superar. Los fundadores del euro lo sabían: hacer funcionar una moneda única para un conjunto de países tan diferentes no sería fácil. Pero su análisis sobre la manera de lograrlo era completamente falso: los criterios de convergencia que formularon limitando los déficits presupuestales públicos y la deuda pública volvieron más difícil alcanzar el pleno empleo en toda Europa. Tanto más que —según Stiglitz (2016, p. 153)— era necesario también limitar los déficits comerciales cuya aparición se debía, al menos en

parte, al euro mismo. Los déficits comerciales persistentes abrieron la vía a las crisis previsibles que estallaron una década después del nacimiento del euro.

Los europeos comprenden cada vez mejor que la crisis del euro es la consecuencia de la estructura institucional de la Unión Europea. Es esta última a la que hay que acusar y no a las acciones de los países tomados individualmente. Varios países de Europa que habían respetado la disciplina presupuestal habían sido golpeados por un ascenso del desempleo e incluso crisis, no solamente en países supuestamente despilfarradores del sur de Europa sino también en países más responsables del norte, como Irlanda. Las economías de mercado pueden sufrir crisis por el simple hecho de la dinámica del capitalismo. Así, en ausencia de una reglamentación adecuada, a menudo hay burbujas de crédito. Pero la ideología neoliberal —según Stiglitz (2016, p. 154)— ignoró esta fuente de inestabilidad que provocó la crisis de los subprime, prefiriendo concentrarse en las insuficiencias presupuestales griegas más fáciles de comprender y de fustigar. No habiendo diagnosticado correctamente el problema de la zona euro, los dirigentes europeos no tomaron las medidas necesarias para resolverlos. En lugar de corregir su error de fondo, continuaron implementado políticas que se apoyaban en una teoría a todas luces falsa. Durante el desarrollo de la crisis, reiteraron su compromiso con los criterios de convergencia: se impusieron ellos mismos implementarlos aún más estrictamente.

La concepción del “proyecto de moneda única” fue tan influenciada por la ideología neoliberal y por los intereses privados que fracasó no solamente en su objetivo económico de aportar la prosperidad, sino también en su ambición de acercar políticamente a los países. La integración económica operó más rápido que la integración política. Fue una decisión fatal la que se tomó en 1992: adoptar una moneda única sin crear las instituciones que la podrían haber hecho funcionar. Una moneda única puede conducir a un desempleo durablemente elevado, a déficits de cuentas corrientes y peor aún a crisis. Sobre todo después del aplastamiento de la izquierda radical en julio de 2015, los europeos ven en la tecnocracia de Bruselas y Fráncfort una fuerza de ocupación en el estilo de Vichy en Francia durante la Segunda Guerra Mundial. No quieren que Bruselas, tal como está estructurado hoy, se vuelva su gobierno central respondiendo a una crisis que la misma Unión Europea creó (Varoufakis, 2016, p. 328). Esta última debe hacer frente a la peor crisis humanitaria y social que ha conocido desde finales de los años cuarenta. Numerosos países europeos llegan al término de una década perdida: su PIB por habitante es más bajo que antes de la crisis financiera mundial. En los Estados miembros como Grecia, Irlanda o Portugal, pero incluso en países situados en el corazón de la Unión, las necesidades básicas de millones de per-

sonas no son satisfechas. Esta situación afecta particularmente las personas de la tercera edad, los desempleados, los minusválidos así como las personas sin domicilio fijo. La devaluación interna de los salarios, los ingresos y los niveles de vida ha resultado ser un completo desastre económico, social y político.

El resultado global de la zona euro es deplorable y el de los países en crisis desastroso: el desempleo es elevado y el de los jóvenes mucho más elevado; la producción por habitante es más débil que antes de la crisis para los países de la zona euro tomados en conjunto y mucho más débil para algunos países en crisis. Incluso, si nos referimos al punto de vista estrecho de la sostenibilidad de la deuda, todos los países en crisis fracasaron: la relación deuda/PIB aumentó en todos ellos. Bajo cualquier aspecto, los resultados de la zona euro son peores que los de los países europeos que no forman parte de ella y peores que los de los Estados Unidos, país donde la crisis financiera mundial estalló y que lógicamente debió haber sufrido más.

A fin de cuentas las recesiones siempre se terminan pero el crecimiento que sigue a la reactivación no recupera el terreno perdido. Lo que se perdió se perdió para siempre. El éxito de una política económica se juzga —como dice Stiglitz, (2016, p. 48)— en relación con lo que aconteció antes de la reactivación: la gravedad y la duración de las recesiones, la amplitud de los sufrimientos que infringieron, la fuerza de sus efectos negativos sobre el dinamismo futuro de la economía. Desde este punto de vista, aunque los dirigentes europeos “pinten de rosa” la política que impusieron a los países en crisis, ésta no deja de ser un completo fracaso. Nada mejor para comprender que todo va mal en Europa lo ilustran las declaraciones de los dirigentes diciendo que todo va bien. Los signos más ínfimos de crecimiento, la más mínima reducción del desempleo son pregonados como el anuncio de la reactivación tanto esperada. Se proclama el éxito de los programas de la Troika desde que el desempleo comienza a retroceder o el PIB a aumentar sin esperar a que el desempleo disminuya a un nivel aceptable o que el nivel de vida vuelva a ser el que habría sido sin la crisis o, más modestamente, el que era antes de la crisis. Sin embargo, el entusiasmo es regularmente seguido por la decepción ya que la economía se estanca.

Seis años después del inicio de la crisis del euro, Grecia, país más fuertemente afectado de los países en crisis, prácticamente eliminó su déficit comercial y su déficit presupuestal primario. Si la desaparición de los déficits fuera el único objetivo de los programas de la Troika, y que no importara el precio pagado para alcanzarlos, se podría decir que los programas tuvieron éxito. Pero sus objetivos eran más generales: pretendían poner de nuevo de pie a Grecia y alcanzar el pleno empleo y el crecimiento. Grecia se encuentra, por el contrario, en una depresión tan profunda, con una caída del PIB

de 27% en relación con la cima que había alcanzado, una tasa de desempleo de 24% y más del doble entre los jóvenes, que Stiglitz (2016, p. 349) llegó a afirmar “que no recuerda ninguna depresión que haya sido tan deliberada y que haya tenido consecuencias tan catastróficas”. La reducción de los déficits del comercio exterior y del presupuesto ha tenido costos absolutamente enormes. Si los programas de la Troika fueron un éxito para alguien fue para Alemania y los otros países acreedores en el sentido de que los bancos alemanes y franceses fueron reembolsados —e incluso algunos de ellos salvados de muerte prematura— y de que las cuentas corrientes fueron equilibradas, lo que era necesario para que pudiera continuar a operarse la transferencia de recursos de los países en crisis a los países acreedores. Grecia recibió una miseria del dinero prestado —lo esencial se fue a los acreedores del sector privado— pero pagó muy caro el salvamento de los sistemas bancarios de otros países. Alemania sale como la gran ganadora en la zona euro y los países en crisis como los grandes perdedores. Pero la zona euro en su conjunto sale muy mal parada, ya que las pérdidas de los perdedores fueron de lejos superiores a las ganancias de los ganadores.

En estas condiciones actuar para satisfacer rápidamente las necesidades básicas constituye un imperativo moral. Tanto más que Europa es ahora presa de los peligros inmediatos del racismo, la xenofobia e incluso el nazismo, en particular, aunque no sólo, en países como Grecia que soportan lo esencial del peso de la crisis. Nunca en el pasado, el desdén de numerosos europeos con respecto a la Unión Europea y sus instituciones fue tan fuerte como lo demostró recientemente el Brexit.⁴³ Si bien las acciones del BCE apaciguaron los mercados de obligaciones, la zona euro corre el riesgo de desintegración. La unión monetaria europea no tiene otra alternativa que corregir sus estatutos o comenzar una larga y dolorosa marcha hacia la desintegración. Los defectos de la concepción de la moneda única acabarán por dividir a los países y sus ciudadanos gracias a la ideología alemana de la austeridad, en lugar de unirlos como Monnet había esperado. El mantenimiento de una protección social mínima es lo que más importa a los griegos, los españoles, los portugueses y los italianos. Por haber conocido el fascismo y la pobreza, recuerdan que el fascismo es lo peor que hay. Apostaron a la integración europea para construir la socialdemocracia y terminar con el pasado. ¿Cómo reprocharles entonces que se opongan a la regresión que

⁴³ El 23 de junio de 2016 el Reino Unido decidió a través de un referendo, con 52% votos a favor y 48% en contra, separarse de la Unión Europea. Esperemos que este resultado abra los ojos sobre lo que acontece en Europa: de la misma manera que en los Estados Unidos hay una fractura, un foso que se amplía entre una elite política que perdió todo contacto con la realidad y amplios sectores de la población que sobreviven en el desempleo o con empleos mal pagados y que han perdido no sólo la esperanza sino la confianza en el sistema.

les impone Bruselas? Los esfuerzos de integración económica, incluso bien intencionados, pueden ser contraproducentes cuando se siguen doctrinas económicas cuestionables inspiradas por la ideología neoliberal y por los intereses particulares más que por la ciencia económica. No debe sorprendernos constatar que las políticas sirven los intereses de los que las implementan, incluso si recurren a ideas abstractas para justificarlas. La economía y la política son indisociables, aunque ciertos economistas desean vivamente disociarlas. Si la integración monetaria, en los países del norte de Europa como en los del sur, fue a menudo incapaz de aportar ventajas a las mayorías, una razón principal es que la integración monetaria fue más rápida que la integración política.

El euro —señala Stiglitz (2016, p. 36)— no era solamente un proyecto económico que apuntaba a mejorar los niveles de vida por diversos medios: volviendo más eficaz la asignación de recursos, aplicando los principios de las ventajas comparativas, reforzando la competencia, aprovechando economías de escala y fortaleciendo la estabilidad económica. Era sobre todo un proyecto político que estimularía la integración política de Europa acercando más los pueblos y los países europeos, y asegurando la coexistencia pacífica. Desgraciadamente, para el premio Nobel, el euro no alcanzó ninguno de sus dos grandes objetivos: ni la prosperidad, ni la integración política. De ello estamos más lejos en la actualidad que antes de la creación del euro. No es en la paz y la armonía sino con desconfianza y cólera que los europeos se miran entre ellos hoy. Los viejos clichés vuelven a circular cuando Europa del norte fustiga al sur calificándolo de perezoso, poco fiable y que los recuerdos del comportamiento de Alemania durante las dos guerras mundiales resurgen.

La historia de la zona euro —como dice Stiglitz (2016, pp. 16-17)— proporciona una lección de moral: muestra que los dirigentes habiendo perdido todo contacto con su electorado pueden concebir sistemas que no son buenos para sus ciudadanos. Muestra que los intereses financieros han privado en la integración económica y que el entusiasmo demencial de la ideología neoliberal y de los intereses puede llevar a estructuras económicas que, aunque son lucrativas para unos, son peligrosas para amplios estratos de la población. La historia del euro es también una historia hecha de banalidades enunciadas por políticos, como Wolfgang Schäuble, sin ninguna formación económica y que crean su propia realidad, una historia de decisiones tomadas para obtener ventajas políticas a corto plazo pero que tienen enormes consecuencias a largo plazo. Se insistió en no organizar la zona euro como un espacio donde los países fuertes estuvieran obligados a ayudar a los países que tienen un problema temporal. Esta decisión puede tener un cierto atractivo a los ojos de electores egoístas. Pero sin un mínimo de

riesgo compartido, ninguna unión monetaria tiene las más mínima posibilidad de funcionar.

Los que hicieron todo para persuadir a los ciudadanos de apoyar la creación del euro y la entrada a la zona euro les mintieron. Les prometieron que la creación del euro iba a aportarles una prosperidad sin precedente. Les habían garantizado que si los países respetaban las restricciones básicas de déficit y deuda pública, si las mantenían a un nivel débil en relación con el PIB, los países pobres de la zona euro iban a converger con los países ricos. Y resulta que ahora los dirigentes políticos, a menudo los mismos o que pertenecen a los mismos partidos, les dicen “¡Ténganos confianza! Tenemos una receta, un conjunto de políticas. Pueden ser un poco dolorosas a corto plazo, pero a largo plazo van a mejorar la suerte de todos”. De todas maneras señalan los dirigentes alemanes: “no hay otra opción”.

Para Joseph Stiglitz (2016, p. 89-90), la crisis del euro ya tiene más de ocho años y es improbable que Europa regrese a un crecimiento robusto en un futuro próximo. Si ya resulta claro que se va a experimentar una década perdida, el riesgo es grande de que en el futuro se llegue a hablar del cuarto de siglo perdido en Europa. Lo que ya se puede afirmar es que la producción de la zona euro será inferior para siempre con respecto a lo que hubiera sido sin la crisis, inferior para siempre a lo que hubiera sido si la crisis hubiera sido mejor administrada. Y sus tasas de crecimiento en el futuro serán inferiores a lo que hubieran sido sin la crisis en caso de que la crisis hubiera sido mejor administrada.

Las instituciones de la zona euro —como el BCE, al cual se cedió soberanía económica— están lejos de ser democráticas. El déficit democrático ya visible en el nacimiento del euro no ha dejado de agravarse. Las grandes esperanzas que se habían puesto en el euro, que aportaría una integración política más sólida fundamentada en un reforzamiento de los valores democráticos, no han dejado de ser sólo eso: esperanzas. La realidad es otra (Stiglitz, 2016, p. 88).

En Europa se cometió un error: se creyó que el mejor medio de integrar más el continente requería una unión monetaria compartiendo una moneda única. Para salvar el proyecto europeo es indispensable reformar profundamente la zona euro, tanto en su estructura como en las políticas seguidas. Europa debe forzosamente regresar a su ideal, es decir, a los nobles fines que se fijaron cuando tuvo nacimiento la Unión Europea. El proyecto europeo es demasiado importante para dejar que el euro lo destruya.

El euro debe ser un medio al servicio de un fin y no un fin en sí mismo. Debemos pensar primero y antes que nada en los objetivos últimos: la prosperidad común de Europa y el reforzamiento de la integración económica y política. Para alentar la integración política europea hay otros medios

mejores que la integración monetaria que lo único que ha hecho es minar todo el proyecto europeo. De la experiencia de la zona euro puede sacarse una lección importante para el resto del mundo: “¡Tengan cuidado, no dejen que la integración económica vaya más rápido que la integración política! ¡Si alguien sugiere que la integración política se desprenderá naturalmente de la integración económica no lo escuchen! ¡Si alguien propone una unión monetaria sin integración política adecuada, mucho menos lo escuchen!” (Stiglitz, 2016, p. 363).

Para avanzar, el mejor camino es la creación de una comprensión común de las bases de la economía que abandone el neoliberalismo (o “fundamentalismo de mercado”) que hasta ahora ha configurado el proyecto de la zona euro. Ello exige más solidaridad y el abandono del compromiso común de seguir ciegamente reglas mal concebidas, cuyo efecto garantizado es la depresión y la divergencia. Así, podemos concluir diciendo que la moneda única se implementó prematuramente, antes de que las condiciones requeridas fueran satisfechas y de una manera que desgarró a Europa. La moneda única amenaza el porvenir de Europa. El proyecto europeo es demasiado importante para sacrificarlo en aras del euro.

Esperemos [dice el premio Nobel Joseph Stiglitz (2016, p. 399)] que el resultado del referendo sobre el Brexit despierte a los dirigentes europeos: si no vuelven a la Unión Europea más democrática, más responsable democráticamente y más próspera económicamente, las probabilidades de proseguir con la integración política y económica son nulas. Si la Unión Europea no aporta prosperidad a vastos componentes de su población no es a causa de fuerzas económicas inexorables, sino a causa de políticas económicas precisas, a menudo inspiradas por la ideología neoliberal y por los intereses de las grandes empresas y del sector financiero.

En este sentido estamos de acuerdo con el premio Nobel de Economía Maurice Allais, cuando señala que la construcción europea, de la cual el economista francés había sido uno de los más fervientes defensores, se había alejado de su proyecto original, bajo el efecto del “pensamiento único” de las grandes organizaciones internacionales —la Comisión de Bruselas, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI—, cuyo postulado consiste en creer que el desempleo tiene por causa esencial las cargas salariales globales demasiado elevadas. Para Allais, “la política comercial de la Unión Europea poco a poco derivó hacia una política mundialista librecambista contradictoria con la idea misma de la constitución de una verdadera Comunidad Europea” (Allais, 2002, p. 89). De ahí su alegato en favor de una preferencia comunitaria, concebida como una “protección razonable y apropiada” (Allais, 2002,

p. 91) con respecto al exterior. Esta política ilustra a los ojos de Allais una verdad más general:

La liberalización total de los intercambios sólo es posible y deseable en el marco de acuerdos regionales, agrupando países económica y políticamente asociados, de desarrollo económico y social comparable y comprometiéndose a no tomar ninguna decisión unilateral, asegurando un mercado suficientemente grande para que la competencia pueda efectuarse de manera eficaz y benéfica (Allais, 2002, p. 93).

BIBLIOGRAFÍA

- Allais M. (2002), *Nouveaux combats pour l'Europe 1995-2002. Un aveuglement suicidaire, Pour une autre Europe*, París, Clément Juglar.
- Forowicz Y. (1995), *Economie Internationale A l'heure des grandes transformations*, Québec, Editions Beauchemin Itée.
- Galbraith, J.K. (2016), *Crise grecque, tragédie européenne*, París, Editions du Seuil.
- Généreux, J. (2016), *La décononomie*, París, Editions du Seuil.
- Guillén Romo, H. (2013), *Las crisis De la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*, México, ERA.
- Holland, S. (2016), *Contra la hegemonía de la austeridad*, Barcelona, Arpa Editores.
- Kauffmann, P. (1997), *L' Euro*, París, Dunod.
- Mundell Robert (1960), "The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 74.
- Perroux F. (1990), *L'Europe sans rivages*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Siroën J M. (1991), *Le désordre monétaire international*, París, Hatier.
- Stiglitz, J E. (2016), *Leuro Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, París, Les liens qui libèrent.
- Varoufakis, Y. (2016), *Et les faibles subissent ce qu'ils doivent? Comment l'Europe de l'austérité menace la stabilité du monde*, París, Les liens qui libèrent.
- Varoufakis, Y. (2014), *Le Minotaure planétaire, L'ogre américain, la désunion européenne et le chaos mondial*, París, Enquêtes & perspectives, Editions du Cercle.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, SUS DIFICULTADES Y DISYUNTIVAS DEL PRESENTE

MARÍA CRISTINA ROSAS*

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, cuyos antecedentes se remontan al momento mismo en que se llevaba a cabo la Segunda Guerra Mundial, cuando en el marco de la Convención Monetaria de Londres de 1943, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos decidieron dar vida al BENELUX, ha pasado, en un periodo de 75 años, de tres a 28 miembros.¹ El 1 de mayo de 2004 se concretó la ampliación más ambiciosa, no sólo por el número de países que se adhirieron a la iniciativa integracionista (diez naciones), sino por el nivel de desarrollo que poseen, adicionada con la incorporación, en 2007, de otros dos países de Europa Oriental: Bulgaria y Rumania, amén de que, en el futuro, se tiene previsto que se sumen más naciones. El 1 de julio de 2013, Croacia se convirtió en el socio 28. Desde entonces y hasta el 23 de junio de 2016, la Europa comunitaria no admitió nuevos socios —aun cuando hay aspirantes que han formulado solicitudes formales de adhesión—,² y en esa fecha el proceso integracionista mismo recibió un duro revés, cuando el Reino Unido, tras un controvertido referéndum, decidió, por 51.9% de los votos

* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Los 28 miembros de la Unión Europea hasta antes del referéndum en que se decidió la salida de la Gran Bretaña en 2016 son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia.

² Los países que aspiran a incorporarse a la Europa comunitaria y que han realizado la solicitud formal son: Turquía (en 2004), Macedonia (2005), Montenegro (2010), Serbia (2012) y Albania (2014). Otros aspirantes potenciales son Bosnia y Herzegovina y Kosovo. Noruega solicitó su incorporación en dos ocasiones (1973 y 1995, respectivamente), y en sendos referendos, la población noruega rechazó la membresía. Islandia es otro candidato potencial.

emitidos —de un padrón en el que acudió a las urnas el 72.2% del electorado— retirarse de la Unión Europea. La salida definitiva de Londres debería concretarse, a más tardar, el 29 de marzo de 2019. El llamado BREXIT ha colocado a la Europa comunitaria en una suerte de limbo, no sólo respecto a la posibilidad de sumar nuevos miembros, sino que la ha debilitado en las relaciones internacionales, ello debido en buena medida a las negociaciones que debe realizar con los británicos para garantizar que el retiro de éstos sea lo menos convulso posible para el llamado viejo continente.

Con todo, la estructura de la Unión Europea se mantiene y el proceso integracionista continúa. Ciertamente hubo un “efecto BREXIT” en algunos miembros como Países Bajos, donde sectores conservadores sugerían hacer un plebiscito para determinar si esa nación debería o no permanecer en la Europa comunitaria. Al paso de los meses, el *euroescepticismo*, en términos generales, ha declinado. Los socios de mayor peso como Alemania y Francia han reiterado su apoyo a la Unión Europea y, evidentemente, los miembros más asimétricos —especialmente los de más reciente ingreso— aspiran a que el proceso continúe, dado que les brinda una gama de estímulos económicos y políticos a los que no podrían acceder fuera de este diseño integracionista.

El Reino Unido es una de las principales economías del mundo, y si bien se incorporó a las Comunidades Europeas en 1973, su participación en sus instituciones y políticas fue limitada. Para muchos, los británicos optaron por una política de estar y no estar en la integración europea: mantuvieron a la libra esterlina como divisa, pese a la creación del euro; decidieron no participar en el espacio Schengen, por lo que su política migratoria se delineó independiente respecto a la del continente; y, por si fuera poco, en el proyecto encaminado a integrar un euroejército, Londres siempre defendió a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sugiriendo que no participaría en ninguna iniciativa de seguridad y defensa que disminuyera o afectara negativamente el papel de la alianza noratlántica en Europa. Así, aunque la partida de la Gran Bretaña es un duro golpe para Bruselas, no parece tan grave a comparación de un eventual retiro de pilares como Francia o Alemania.

Haciendo a un lado el BREXIT por un momento, contar con una Unión Europea de 28 —o bien, próximamente, de 27— miembros, y no obstante las claras disparidades que prevalecen entre ellos, es evidente que en el análisis prospectivo los socios comunitarios han llegado a la conclusión de que el beneficio que obtendrán en el largo plazo justifica asumir los costos económicos, políticos y sociales de la ampliación en el corto y mediano plazos. Ello supone, igualmente, que hay una estrategia que implica la existencia de mecanismos de pre y postadhesión, que garantizan la paulatina

reducción de las asimetrías imperantes, dado que se asume que el rezago de algunos miembros afectaría negativamente a todos; pero si la brecha es subsanada, a la larga eso beneficiará a los socios comunitarios. Claro que las condiciones impuestas a los socios más asimétricos son cada vez más complejas y es justo decir que los fundadores no enfrentaron requisitos tan onerosos. Ello revela que en realidad la integración europea opera a dos velocidades y con un trato diferenciado a aquellos de más reciente adhesión. Esa es, al menos, la enseñanza que arroja la evolución de la integración europea, proceso que —si bien obedece a ciertas características y peculiaridades de esas naciones— evidencia que, después de todo, existen ciertos patrones en los procesos de regionalización, como los que se observan, por ejemplo, al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la asimetría que México guarda respecto a Estados Unidos y Canadá.

Así, en el presente capítulo se analizará, por un lado, el proceso de integración de la Unión Europea y las ampliaciones que ha vivido, incluyendo las implicaciones del retiro de la Gran Bretaña de este diseño integracionista, al igual que las lecciones que arrojan ambas experiencias para México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

MÁS ALLÁ DEL ESPECTRO ECONÓMICO

Los orígenes de la hoy Unión Europea se encuentran en la Segunda Guerra Mundial.³ Fue en el contexto de esa dramática confrontación, que tres pequeños países (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), cuyas autoridades se encontraban exiliadas en la Gran Bretaña dieron origen al BENELUX, en la Convención Monetaria de Londres.

Una vez concluida la guerra, Estados Unidos auspició el *Programa para la Reconstrucción Europea*, mejor conocido como Plan Marshall, el cual benefició a una buena parte de los países de Europa Occidental hacia los que empezaron a fluir recursos a partir de 1948. Para administrar el Plan Marshall se instituyó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que a principios de los sesenta, habiendo cumplido su misión de reconstrucción, se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

³ Por supuesto que existen iniciativas unificadoras que se produjeron en Europa en otros tiempos, aunque la competencia entre las potencias del continente y los métodos empleados por ellas (por ejemplo, la coerción, como ocurrió con Napoleón Bonaparte) dieron al traste con esos proyectos.

La OECE, nacida en 1948, fue un organismo muy importante, no sólo porque administró los recursos estadounidenses destinados a Europa Occidental, sino especialmente porque obligó a los países europeos a limar sus asperezas e iniciar un proceso de diálogo entre ellos. Las tensiones que existían con motivo de la guerra recién terminada fueron remontadas y, en la medida en que la reconstrucción tomó su cauce, la cooperación intraeuropea prosperó. Por supuesto que no se debe de perder de vista que los europeos reconocieron el enorme costo material, humano y político de la guerra: habiendo sido el centro de poder mundial hasta antes de la contienda, en la posguerra Europa fue mutilada y subordinada a los intereses de Estados Unidos y la Unión Soviética. Si Europa deseaba recuperar al menos una parte del poder que tuvo, debía fomentar la concertación política y económica entre los países de la región, por lo que la unión entre ellos era la precondition para operar en mejores condiciones en el mundo de la guerra fría.

Así las cosas, en 1951 nació la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), un importante acuerdo de integración sectorial al que además de los países del BENELUX se adhirieron Francia, Italia y Alemania Occidental. Si bien la CECA empezó a operar en 1954, su óptimo desempeño fue determinante para que, en 1957, los seis países pertenecientes a ese proceso integracionista suscribieran el Tratado de Roma, mediante el cual vieron la luz la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Como es sabido, a la CECA, la CEE y la EURATOM se les denominó desde entonces y hasta 1987 “Comunidades Europeas”.

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. Entre las instituciones más importantes de la Europa comunitaria figuran:

- El Consejo Europeo
- El Consejo de la Unión Europea
- La Comisión Europea
- El Parlamento Europeo
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
- El Banco Central Europeo

Las cuatro primeras tienen atributos ejecutivos y legislativos. El Tribunal de Justicia debe lidiar con la elaboración, en términos jurídicos, del derecho comunitario, además de que emite sentencias en torno a todos aquellos aspectos que tengan que ver directamente con el proceso de integración. El Tribunal de Cuentas se encarga de fiscalizar la correcta administración de los fondos europeos. El Banco Central Europeo (BCE) es el responsable de elaborar la política monetaria comunitaria y es el emisor del *euro*, la divisa común en 19 de los 28 países que pertenecen a la hoy Unión Europea.⁴ La institucionalidad que posee la Europa comunitaria no tiene parangón en el mundo porque, por ejemplo, entre México, Estados Unidos y Canadá, miembros del TLCAN, prevalecen los vínculos intergubernamentales y no existen instancias supranacionales de la envergadura de las que se observan en la Unión Europea.⁵

La integración económica europea cuenta con más de 75 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, busca 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 le denominó Unión Europea. El Tratado de Niza, que entró en vigor en 2003, buscó adecuar la estructura institucional de la Europa comunitaria, de cara a las ampliaciones experimentadas. El Tratado de Lisboa, suscrito

⁴ La *eurozona*, nombre con el que se denomina al conjunto de países comunitarios que al euro tienen como moneda de uso corriente, se integra por: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. Así, esta divisa es empleada diariamente por unos 327 millones de europeos, amén de que, detrás del dólar, es la segunda moneda más empleada en las transacciones internacionales. Los bancos nacionales que no pertenecen a la zona euro son los de Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido, Rumania y Suecia.

⁵ Cabe destacar, sin embargo, que algunas disposiciones del TLCAN tienen ciertas dosis de supranacionalidad, por ejemplo, el mecanismo para la solución de las controversias que pudieran surgir entre los participantes y que corresponde al capítulo XIX del Tratado; el Acuerdo de Cooperación Ambiental, un instrumento paralelo al TLCAN; el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN); la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), entre otros casos.

en 2007, constituye el esfuerzo más reciente para enmendar los tratados de Roma y Maastricht, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.⁶

La Unión Europea es la segunda potencia económica mundial medida a partir del agregado del producto nacional bruto (PNB) de sus países miembros, cercano a los 21 billones —trillones en inglés— de dólares,⁷ el primer lugar corresponde a la República Popular China, con más de 23 billones de dólares, en tanto Estados Unidos figura en la tercera posición con poco más de 18 billones. Su población es cercana a los 512 millones de personas. Al paso de los años, la Unión Europea ha declinado en poder e influencia en el planeta a favor de Beijing, situación que se explica también por las diversas crisis que la región ha enfrentado en los terrenos económico y político (Yeşilada, Kugler, Genna y Tannkulu, 2017). La República Popular China es el segundo destino de las exportaciones europeas —fuera del euromercado— y el principal generador de las importaciones de la región, también fuera del euromercado. Ello ha obligado a que la Unión Europea se haya tornado más cautelosa en torno a las relaciones económicas con el país

⁶ Las negociaciones para modificar las instituciones europeas y crear una constitución para la región se remontan a 2001, cuando se puso a consideración de los países miembros el *Tratado que establece una constitución para Europa*, mismo que fue abortado luego de que Francia y Países Bajos lo rechazaran en sendos referenda. Así fue que surgió el Tratado de Lisboa, el cual retomó numerosos planteamientos de la fallida constitución. El Tratado de Lisboa tendría que haber entrado en vigor a finales de 2008, pero el “no” de Irlanda al mismo, tras un referéndum, derivó en un nuevo esfuerzo de parte del gobierno irlandés para que su población finalmente lo apoyara e hiciera posible, al fin, su entrada en vigor.

⁷ La economía subterránea en la Europa comunitaria, de hecho, se estima que puede ser responsable hasta de un billón de dólares, situación que empujaría el producto nacional bruto (PNB) de la UE a una cifra cercana a los 22 billones de dólares, lo que la convierte en la primera potencia económica a nivel mundial (de hecho, lo es, aun sin considerar el subempleo, según datos del Banco Mundial). Todo depende, al decir de los expertos, de la veracidad en las estimaciones para medir el tamaño de la economía informal. No hay que olvidar que las economías europeas occidentales no tienen tanta elasticidad como, por ejemplo, Estados Unidos, donde a pesar de que hay una brecha salarial importante entre la mano de obra más calificada y la menos educada, siguen generándose empleos para ambos grupos de trabajadores. En contraste, en la UE el desempleo aqueja sobre todo a los trabajadores pobremente calificados, situación que explicaría también el recurso a la economía informal. No es necesario insistir en que el subempleo en la UE distorsiona los sistemas tributario, financiero y de bienestar comunitarios, a la vez que infla las cifras de desempleo a lo largo y ancho del continente. También están siendo ponderados los costos sociales del *boom* de la economía informal. Un trabajador en el sector informal a menudo es privado de los beneficios que solamente son otorgados a los trabajadores del sector formal, entre los que figuran un contrato laboral, capacitación, incrementos salariales, seguros médicos, ahorros para pensiones, etcétera, con lo cual sus expectativas personales y profesionales se ven afectadas negativamente. Por tanto, si bien se reconoce que la economía subterránea es una válvula de escape prácticamente inevitable a los rígidos mercados laborales y los altos impuestos comunitarios, la Comisión de Bruselas reconoce el daño que causa a los factores económicos y sociales de sus países miembros (Walker, abril 19, 1998:6).

asiático, el cual ha centrado sus esfuerzos para incrementar su presencia en países de la Unión Europea que alguna vez formaron parte de la esfera soviética de influencia como: Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Rumania y Eslovenia. Asimismo, tiene una creciente presencia comercial y de inversiones en Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia. Es evidente la necesidad de recursos e inversiones que requieren estos países, toda vez que aun cuando cuentan con apoyos y proyectos de desarrollo impulsados desde Bruselas, mantienen, como se explicaba líneas arriba, asimetrías enormes respecto a los socios eurocomunitarios más desarrollados. Asimismo, para Beijing, todos estos territorios son clave en su proyectada *nueva ruta de la seda*. A la estrategia de la República Popular China, respecto a estos países europeos, se le conoce popularmente como la cooperación 16 + 1 (Stanzel *et al.*, diciembre 14, 2016).

El *factor China* es ineludible y no sólo para la Europa comunitaria. Para ponerlo en contexto: si México, Estados Unidos y Canadá decidieran llevar adelante un proceso de integración similar al de la Unión Europea y sus respectivas economías se integraran, la suma de los tres productos nacionales brutos sería equivalente al PNB de los 28 eurosocios —21 billones de dólares—, pero insuficiente para igualar el PNB de la República Popular China. Sólo para tenerlo presente, el PNB de Japón se acerca a los 5 billones de dólares. Así, el argumento de que el poder mundial está cambiando es válido, como también el que sostiene que Beijing ha invertido en ganar influencia en todo el planeta. Las que eran consideradas grandes potencias hasta no hace mucho han debido ceder su lugar, a regañadientes en muchos casos, a la República Popular China.

Con todo, la Unión Europea mantiene el énfasis en la necesidad de fortalecer la integración económica, consolidando el mercado común y la unión monetaria, si bien ya en el Tratado de Maastricht se establecían metas políticas tales como la concreción de una política exterior y de defensa comunes, en tanto que el Tratado de Lisboa modifica el funcionamiento de los órganos supranacionales de la Europa comunitaria e introduce además canales para la participación ciudadana; crea una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la que busca evitar que las normas y directrices de la integración europea contradigan o vulneren la Convención Europea sobre Derechos Humanos; y establece el objetivo explícito de combatir el cambio climático, entre otras importantes disposiciones.

Una parte de los socios de la UE cuenta con altos niveles de bienestar social, sistemas educativos de gran calidad y también hay un progreso científico-tecnológico formidable. Dos de los 28 socios comunitarios son po-

tencias nucleares (Gran Bretaña desde 1954 y Francia a partir de 1960) y también miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

LAS METAS ECONÓMICAS DE LA INTEGRACIÓN

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 materializó el 1º de julio de 1968, es decir, año y medio antes de que se cumpliera la fecha prevista en el Tratado. Paralelo al desarme arancelario, el arancel externo común comenzó a ser diseñado y ejecutado. 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 entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fijándose un arancel promedio del 11.7%, muy por debajo de la media arancelaria de Estados Unidos (de 17.8%) y del Reino Unido (18.4 por ciento).

Uno de los rubros más importantes de la Unión Europea ha sido la creación 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 sentó 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 (Tamames, 1991:215).

Poco a poco se fue consolidando la política agrícola comunitaria, cuyos objetivos, a grandes rasgos son:

- Promover la libre circulación de productos agrícolas entre los socios de las Comunidades Europeas en condiciones de trato nacional.
- 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.

- 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.
- 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 (*ibid.*).

La libre movilidad de los factores de la producción (tierra, capital, trabajo, organización) es otro de los atributos del Mercomún europeo. En el Tratado de Roma, los factores adoptaron las siguientes denominaciones, a saber: trabajadores, derecho de establecimiento, servicios y 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 o país que estime más conveniente.

En 1985 y 1990 fueron suscritos en la ciudad luxemburguesa de Schengen,⁸ 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. Ello ha sido posible, al decir de los expertos, porque buena parte de las disputas fronterizas interestatales ya han sido resueltas entre los países europeos occidentales. Es verdad que todavía quedan algunos pendientes, por ejemplo, la situación de Gibraltar, enclave británico reclamado por España, pero es difícil imaginar el desarrollo de una confrontación bélica por la posesión de dicho territorio (y en el momento actual existen diversas instancias negociadoras dentro y fuera de la UE para resolver problemas como éste). Tener claro cuáles son los límites fronterizos entre los países facilita el desmantelamiento de las fronteras en el

⁸ El Espacio Schengen involucra la participación de 26 Estados europeos de los que cuatro no forman parte de la Europa comunitaria, a saber: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza. Los miembros de la Unión Europea excluidos del Espacio Schengen son: Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumania. Los dos primeros decidieron no participar y mantener sus políticas migratorias de manera independiente. En el caso de los último cuatro, están obligados a adherirse al Espacio Schengen, pero deben cumplir, previamente con estándares definidos en materia de fronteras aéreas, visas, cooperación policial y la protección de datos personales. La Unión Europea evalúa periódicamente el desempeño de Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumania en estos terrenos.

proceso de integración, dado que genera un clima de confianza y distensión, como lo mostró la resolución de la disputa por el Sarre entre Alemania y Francia en la década de los cincuenta del siglo pasado.⁹

LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como proceso de regionalización, la Unión Europea se erige en el diseño integracionista más avanzado del mundo (no en el ejemplo a seguir, puesto que sus países miembros presentan características *sui generis* que no hacen repetible ni exportable esta experiencia) y también, valga la expresión, en el más *regionalizado*, toda vez que casi el 55% las exportaciones y el 51.3% de las importaciones de los socios comunitarios ocurren entre ellos mismos. Las relaciones con Estados Unidos, la República Popular China, Suiza, Rusia y Turquía son el destino del 45% de las importaciones de la Europa comunitaria. Asimismo, la República Popular China, Estados Unidos, Rusia, Suiza y Noruega son el origen del 48.7% de las importaciones comunitarias. De lo anterior se desprende que las transacciones de la Unión Europea con el resto del mundo fuera de las regiones y países referidos —por ejemplo, América Latina— son mínimas.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, dotó de una nueva dimensión a las políticas comunitarias. Los objetivos clave del Tratado eran: lograr la unión monetaria, establecer una política exterior y de seguridad común, desarrollar la ciudadanía común y mantener una estrecha cooperación en la procuración de la justicia y los asuntos internos. El papel del Parlamento Europeo en el proceso formulador de decisiones de la UE fue fortalecido. El Instituto Monetario Europeo (IME) empezó a operar en 1994, preparando el terreno para el sistema de bancos centrales y, al paso del tiempo, del Banco Central Europeo. El Tratado de Maastricht no modificó la esencia de políticas comunitarias tradicionales en áreas como la agricultura, el transporte, el comercio y la competencia (WTO, noviembre 1995:XV).

Al crearse el mercado único el 1 de enero de 1993, se consolidaron importantes fases de la integración, sustituyendo las políticas nacionales en numerosas áreas. La coincidencia de la reforma interna con las negociaciones internacionales fortaleció la participación de la UE en la Ronda de Uruguay

⁹ De existir problemas fronterizos, éstos deben ser solucionados antes de la incorporación de cualquier país a la Europa comunitaria, con la excepción de Chipre. En el caso de Croacia, el país de más reciente ingreso, el 23 de abril de 2009, la Unión Europea inició consultas con Zagreb debido a una disputa fronteriza existente con Eslovenia en el Golfo de Piran.

del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Hay que recordar que todos los socios comunitarios pertenecieron al GATT y actualmente a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, independientemente de que cada uno de los 28 socios comunitarios pertenece a la OMC, la UE como tal es miembro y parte contratante de esta institución, situación *sui generis* si de analizar los procesos de regionalización que tienen lugar en el mundo se trata: ningún otro proceso regionalizador (a pesar de que existen más de tres centenares de ellos) es miembro como tal de la OMC u otros organismos internacionales.

Al concretarse el mercado interno a partir del 1 de enero de 1993, se consolidó una importante etapa de la integración, dado que se sustituyeron las políticas nacionales por políticas comunitarias en diversas esferas. La negociación de la Ronda Uruguay coincidió con la reforma interna que efectuaban los socios de la UE y ello propició el reconocimiento de que era inevitable efectuar cambios estructurales en industrias tradicionales. Se continuó desarrollando la armonización en sectores como el carbón, los servicios financieros, los productos farmacéuticos, las telecomunicaciones y la aviación, así como en las políticas de exportación. También fueron dadas a conocer iniciativas de estandarización especialmente en el ramo del medio ambiente (*ibid.*).

La ecología y su vinculación con el comercio internacional constituyen una preocupación de la UE. Por ello se han creado disposiciones legislativas en materia de procesamiento de desechos que involucran la producción, el contenido, el reciclado y el empaquetado que deberán cumplir con una serie de regulaciones técnicas. También se han conjuntado criterios entre los socios comunitarios a fin de establecer el “etiquetado ecológico o eco-etiquetado” de manera voluntaria y que, por ahora, ha sido adoptado por un puñado de productos de consumo (WTO, *op. cit.*:XVII).

Otras áreas que merecen atención por cuanto hace a la política comercial externa de la UE incluyen el sistema bancario, los seguros y el transporte aéreo. En todas estas esferas existen disposiciones que plantean la reciprocidad que puede ser invocada en el caso de que no existan compromisos bilaterales o multilaterales de acceso a los mercados. En el caso del tráfico aéreo y marítimo, el trato nacional en operaciones de cabotaje no está garantizado a países externos, ya que está reservado a las empresas de los socios comunitarios de cara a la unión aduanera existente. Asimismo, en el transporte aéreo la liberalización interna coexiste con un sistema segmentado que se basa en los acuerdos bilaterales de aviación entre los socios comunitarios y terceros, si bien la Comisión de Bruselas intenta introducir un criterio unificado.

EL PROCESO DE AMPLIACIÓN: UNA MIRADA
AL CRECIMIENTO DE LA EUROPA COMUNITARIA

A la par de la sofisticación de las reglas en materia de integración, como se sugería líneas arriba, la Europa comunitaria incorporó nuevos socios en lo que ha dado en llamarse “ampliaciones” al paso del tiempo. Así las cosas, formalmente la primera ampliación —desde la suscripción del Tratado de Roma de 1957— se produjo en 1973 cuando Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda se incorporaron al selecto club. En 1980 se produjo la segunda ampliación, esta vez para darle la bienvenida a Grecia. Hacia 1986, España y Portugal protagonizaron la tercera ampliación. Tres años después, la República Democrática de Alemania fue anexada por la República Federal para dar lugar a la cuarta ampliación. La quinta ampliación tuvo lugar en 1995 cuando tres países neutrales y altamente desarrollados decidieron integrarse a la Europa comunitaria: Austria, Finlandia y Suecia. La sexta ampliación, efectiva a partir del 1 de mayo de 2004, incluyó a diez naciones, la mayoría de Europa Oriental, a saber: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. La séptima ampliación tuvo lugar en 2007, para incorporar a Bulgaria y Rumania. Por último, y como ya se explicaba en el inicio del presente análisis, en 2013 Croacia se transformó en el 28º socio y el de más reciente ingreso.

La ampliación que aconteció en los primeros años del siglo XXI, modificó sustancialmente el perfil de la Unión Europea. Hasta el 30 de abril de 2004, todos sus miembros eran considerados países desarrollados. Empero, entre los nuevos socios que se sumaron al diseño en ese momento, prevalecen las llamadas economías *en transición* (la *transición* denota que se pasó de un esquema de planificación central a uno que se rige por las normas de la oferta y la demanda, la propiedad privada y el adelgazamiento del Estado), herederas de un modo de producción no capitalista.

La membresía en la Unión Europea demanda de los países de Europa Central, Oriental y Báltica, obras magnas de infraestructura, incluyendo autopistas, vías férreas, oleoductos, estaciones generadoras de energía, etcétera. Hay que recordar que en la mayor parte de esas naciones reposa su desempeño económico actual en la infraestructura heredada de la era soviética y que en muchos casos, ésta es contaminante y tiene una serie de deficiencias que deben ser erradicadas a la brevedad. Por ejemplo, los sistemas de agua y de procesamiento de basura y desechos deberán ser homologados con los que existen en la Unión Europea (*The Economist*, noviembre 22, 2003:6).

La contaminación ambiental que prevalece en Europa Central y Oriental es uno de los grandes desafíos del proceso integracionista con la Europa

comunitaria. El uso del carbón en Polonia favorece la contaminación por azufres que debido a la acción de los vientos son responsables de la lluvia ácida que aqueja a Suecia. Aunado a ello figura el tema de las vías de comunicación, aspecto básico en la concreción de un mercado único. La Comisión Europea cuenta con una lista de proyectos para el desarrollo de infraestructura de carreteras y vías férreas —por un monto de 220 mil millones de euros— sumamente ambiciosa.¹⁰ De momento, sin embargo, Europa Central y Oriental deberán apoyarse en las vías férreas para el transporte de mercancías a y desde Europa Occidental. Otro tanto se puede decir de Bulgaria y Rumania y, por supuesto, de Croacia.

LAS CONDICIONES PARA LA AMPLIACIÓN

A los países de Europa Oriental, Báltica y Balcánica, la Unión Europea les fijó cuatro condiciones básicas a fin de considerar su ingreso a la Europa comunitaria, a saber: 1) la necesidad de que posean una democracia estable;¹¹ 2) la existencia de una economía de mercado viable; 3) la capacidad para enfrentar las exigencias de competencia en el mercado único; 4) la adhesión a las normas comunitarias.

Las condiciones descritas son especialmente importantes para las naciones que alguna vez formaron parte de la esfera de influencia de la URSS. En ellas, prevaleció el monopartidismo (sólo el Partido Comunista estaba permitido) y la existencia de una sociedad civil era inviable. Aunado a ello, la planificación central basada en un Estado interventor, a cuyo amparo se desenvolvía la actividad económica, privilegió los criterios cuantitativos sobre los cualitativos en el terreno productivo: importaba más producir jabones en las cantidades estipuladas en los planes, que la calidad de los mismos. De ahí que, al iniciar la transición a un modo capitalista de producción, estas naciones enfrentaran serias dificultades para poder competir en el mercado internacional: a menudo, sus productos no podían sobrevivir frente a los de otras naciones, razón por la que se ha tornado imperiosa una dramática reconversión industrial.

Un primer paso para la adhesión de los nuevos miembros han sido los acuerdos de asociación, los cuales tenían la finalidad de allanar el camino

¹⁰ Incluyendo una autopista de Gdansk a Viena; otra de Hungría a través de Rumania para llegar hasta el Mar Negro en Constanza; y otra más que pasaría por Bulgaria para unir a Sofía con Tesalónica (*ibid.*).

¹¹ En el caso de Croacia se demandó su aceptación a procesar, en la Corte Penal Internacional, a presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad. Como se recordará, durante la desintegración de Yugoslavia tuvieron lugar hechos lamentables que involucraron acciones genocidas.

CUADRO 1
PAÍSES ASOCIADOS A LA UNIÓN EUROPEA

<i>País</i>	<i>Firma del acuerdo de asociación</i>	<i>Solicitud de membresía</i>	<i>Acuerdo de asociación en vigor</i>
Bulgaria*	01/03/1993	14/12/1995	31/12/1994
Chipre*	19/12/1972	03/07/1990	21/05/1977
Eslovaquia*	06/10/1993	27/06/1995	31/12/1994
Eslovenia*	10/06/1996	10/06/1996	26/02/1999
Estonia*	12/06/1995	24/11/1995	09/03/1998
Hungría*	16/12/1991	31/03/1994	31/12/1993
Letonia*	12/06/1995	13/10/1995	02/02/1998
Lituania*	12/06/1995	08/12/1995	20/02/1998
Malta*	05/12/1970	03/07/1990	14/03/1971
Polonia*	16/12/1991	05/04/1994	31/12/1993
República Checa*	06/10/1993	17/01/1996	31/12/1994
Rumania*	08/02/1993	22/06/1995	31/12/1994
Croacia*	29/10/2001	21/02/2003	
Turquía*	12/09/1963	14/04/1987	29/12/1964

* Lograron convertirse en miembros plenos.

FUENTE: Eurostat, disponible en <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

a la membresía plena de los nuevos miembros en la UE (véase el cuadro 1). Para ello, se creó una zona de libre comercio con ellos en 2002, y esto permitió la liberalización comercial en una amplia gama de sectores económicos de los países involucrados. Con Chipre, Malta y Turquía, la UE también suscribió acuerdos de asociación, si bien, en estos casos no se incluyeron disposiciones en términos del diálogo político.

El cuadro 1 revela que desde hace varios años se tenía pensado ampliar la UE a la parte oriental y báltica del continente, lo cual sugiere que no se trata de un proceso improvisado, ni poco razonado. Asimismo, se cuenta con una ponderación acerca de los recursos que se asignarían al proceso de ampliación, tanto en términos preadhesión como a partir de que los países se convirtieran en miembros de pleno derecho.

Así las cosas, en junio de 1993, el Consejo Europeo de Copenhague aprobó la ampliación para beneficio de Europa Oriental, Central y Báltica, y estableció los criterios ya citados, para que los candidatos que cumplieran con ellos pudieran acercarse paulatinamente a la Europa comunitaria. Un año después, con motivo del Consejo Europeo de Essen, se fijaron las pautas preadhesión.

En 1995 fue publicado el *Libro blanco* que definió medidas clave en cada sector del mercado interno de los países y los aspectos prioritarios para armonizar la legislación. Especial mención tuvo la cooperación transfronteriza,¹² tan importante en términos de generar la sensación de “pertenencia”. En el Consejo Europeo de Madrid, que tuvo lugar en diciembre de ese mismo año, se dio a conocer un informe acerca de los beneficios que tendría la ampliación por su contribución a la paz, al fortalecimiento de la seguridad y al crecimiento económico en Europa.

El 16 de julio de 1997, la Comisión Europea publicó un importante documento denominado *Agenda 2000* que se abocaba a tres temas, a saber: el futuro de las políticas comunitarias en esferas clave, las perspectivas financieras de la UE para el periodo 2000-2006 y la ampliación de la UE.

Por cuanto hace a la ampliación, la *Agenda 2000* enfatizaba la importancia de que los aspirantes cumplieran con tres criterios, a saber: el criterio político, el criterio económico y la capacidad para adoptar el llamado *acquis comunitario*.

En la evaluación efectuada en ese momento, se encontró que el cumplimiento —o la capacidad para hacerlo— de los criterios citados por parte de los aspirantes, variaba. Así, por ejemplo, el criterio político, referido a salvaguardar las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos era cumplido por todos los aspirantes con la excepción de Eslovaquia. Respecto al criterio económico, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa poseían economías de mercado viables, capaces de enfrentar las presiones de homologación con las economías comunitarias. Eslovaquia fue encontrada con un gran rezago. Eslovenia y la República Checa eran los países más avanzados, en tanto Hungría y Polonia los seguirían, mientras que Estonia mostraba algunas dificultades para concretar la convergencia citada. Croacia, uno de los países más desarrollados, surgidos tras la desintegración de Yugoslavia, enfrentaba dificultades especialmente políticas.

El *acquis comunitario* resalta las diferencias entre los solicitantes, detectando los “focos rojos” en materia de convergencia respecto a las políticas comunitarias. Fue a través del *acquis comunitario* que se llegó a la conclusión de que ni Rumania ni Bulgaria, como tampoco Croacia, podrían cumplir

¹² Una de las motivaciones de las naciones de Europa Central, Oriental y Báltica para acceder a la membresía plena en la UE es la posibilidad de que sus productos ingresen sin obstáculos al mercado común europeo. A la fecha, hay numerosas barreras arancelarias y no arancelarias que impiden que los bienes de los países que alguna vez formaron parte de la esfera soviética de influencia, puedan venderse sin mayores restricciones en Europa Oriental. Ello es parte de las inercias de la guerra fría, cuando el comercio Este-Oeste en Europa fue severamente castigado como parte de la contención aplicada por Occidente contra la Unión Soviética.

cabalmente con los compromisos comunitarios en el mediano plazo, por lo que su solicitud debió esperar y la concreción de su membresía procedió, como ya se explicaba, hasta 2007, para los dos primeros y 2013 para el segundo. Respecto a Eslovenia y los países del Báltico se consideraba que a menos que hicieran un esfuerzo considerable, tampoco estarían en condiciones de unirse a la UE. En contraste, Hungría, Polonia y la República Checa fueron encontrados en mejor “forma” para la adhesión.

LOS RECURSOS PARA LA AMPLIACIÓN

Como se sugería anteriormente, debido a que la ampliación de la UE ha sido un proceso planeado desde los orígenes de la institución, se cuenta con mecanismos que apoyan a los países que se adhieren o que están por hacerlo. En este sentido, la *Agenda 2000* estableció un fondo financiero para el proceso de preadhesión, consistente en 21 mil millones de euros, que serían transferidos a los países de Europa Oriental y Central a lo largo del periodo comprendido entre el año 2000 y el 2006, y que serviría para financiar tres iniciativas, a saber: 1) el Programa Phare receptor de 10 500 millones de euros en apoyo al *acquis comunitario*; 2) apoyo para el desarrollo agrícola con 3 500 millones de euros (o bien 500 millones de euros por año), y 3) ayuda estructural por 7 mil millones de euros por año para que los solicitantes puedan cumplir con los criterios de infraestructura comunitaria, con énfasis en los terrenos ambiental y del transporte.

En diciembre de 1997, con motivo del Consejo Europeo de Luxemburgo, se aprobaron las disposiciones de la *Agenda 2000* y se indicó que deberían iniciarse las negociaciones con los países del llamado Grupo de Luxemburgo, es decir: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa para asegurar su adhesión a la brevedad.¹³ Asimismo, se decidió otorgar 100 millones de euros en beneficio de la “segunda ola” de países que eventualmente se integrarían a la UE, esto es, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania.

El proceso de ampliación se inició el 15 de marzo de 1998 y para ello se dispuso que era menester observar escrupulosamente los siguientes criterios:

- El apoyo a áreas en las que el *acquis comunitario* sería adoptado.
- Programación de la asistencia financiera de la Unión Europea.

¹³ El proceso de adhesión del Grupo de Luxemburgo se inició formalmente el 30 de marzo de 1998.

- Solicitud de ayuda, siempre que los países que la requiriesen cumplieran con las obligaciones asumidas en los acuerdos suscritos y de conformidad con los criterios fijados en Copenhague.

Los mecanismos de ayuda otorgados estarían operando bajo una misma sombrilla y cada aspirante tendría que:

- Gestionar un plan nacional en el que se indicarían las leyes, las regulaciones, las reformas institucionales y administrativas, y los recursos humanos y presupuestales que canalizaría a cada área prioritaria para su adhesión.
- Evaluar conjuntamente las prioridades de política económica.
- Suscribir un pacto para combatir a la delincuencia organizada.
- Crear un mapa de ruta —que de hecho fue instituido en 1997— para que los socios de la UE ayudaran a los solicitantes a cumplir con el *acquis comunitario*.

A continuación, el Consejo de Berlín fijó dos criterios para fortalecer la preadhesión: el instrumento estructural y el instrumento agrícola. Otra medida de importancia nodal fue que el Consejo consideró necesario duplicar el monto de los recursos destinados a la preadhesión, a partir del año 2000. Finalmente, los recursos asignados al *acquis comunitario* serían dirigidos en un 30% a favor de la creación de instituciones y el 70% restante a la inversión.

En el año de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki tomó la decisión de apoyar el ingreso de Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania a la Europa comunitaria. A este conjunto de naciones se les denominaría Grupo de Helsinki. Otro aspecto no menos significativo es que se reconoció la importancia de diferenciar a los aspirantes a partir de la consideración de que algunos cumplirían más rápidamente que otros con los criterios de convergencia para su incorporación a la Unión Europea.

Con motivo del Consejo Europeo de Niza, que se celebró a finales de 2000, se llegó al acuerdo de que los aspirantes que estuviesen listos para su incorporación a la UE en el año 2002, podrían participar en las elecciones al Parlamento Europeo en 2004, paso importante para hacerlos sentir —y convertirlos en partícipes— de la Europa comunitaria. Ahí mismo se establecieron acuerdos respecto a la asignación de escaños en el Parlamento Europeo para los nuevos socios, la composición del Comité Económico y Social, y la del Comité de las Regiones. Hacia junio de 2001, con motivo del Consejo Europeo de Gotemburgo, se llegó a la conclusión de que todos los solicitantes, con la excepción de Bulgaria, Rumania y Turquía, podrían adherirse a la UE en 2004.

Presidiendo nuevamente Dinamarca a la Unión Europea en el segundo semestre de 2002, fue que se llevó a cabo el histórico Consejo Europeo de Copenhague, mediante el cual se reconoció el acceso de los diez nuevos socios a partir del 2004. Para cerrar el episodio de la división de Europa —generada en el marco de la terminación de la Segunda Guerra Mundial—, el 16 de abril de 2003, todos los Jefes de Estado y/o de gobierno de los entonces 25 socios, más sus ministros de Asuntos Exteriores, firmaron en Atenas el tratado de la adhesión.

Es importante destacar, sin embargo, que los tres países de más reciente adhesión a la Europa comunitaria —*i.e.* Rumania, Bulgaria y Croacia— han tenido serias dificultades para cumplir con los compromisos asumidos ante Bruselas, tras su incorporación al diseño integracionista del viejo continente. Rumania y Bulgaria, por ejemplo, una vez que obtuvieron el compromiso sobre la fecha de ingreso, descuidaron posteriormente la continuación de sus reformas, lo que obligó a la UE a retrasar la adhesión en seis meses. Más tarde, Bruselas llegó a bloquear temporalmente la entrega de ciertas ayudas europeas a Bulgaria y Rumania ante la corrupción y la falta de preparación para combatirla. Ello llevó a que se endurecieran aún más las condiciones para que Croacia se sumara al selecto club comunitario. Al respecto, hay que insistir en que cada vez es más tortuoso el camino para recibir a nuevos miembros en la Unión Europea, quienes enfrentan condiciones que a los seis socios fundadores no les fueron exigidas. Las negociaciones tienden a alargarse. Como se observa en el cuadro 1, a buena parte de los países enlistados les tomó una década o más convertirse en socios de pleno derecho en la Europa comunitaria. Ello arroja una enseñanza en los casos en que los participantes de los procesos de regionalización mantienen determinadas asimetrías de cara a los socios más prósperos, *i.e.* México frente a Estados Unidos y Canadá en el TLCAN. Sin ir más lejos, Turquía, país que inició el acercamiento con la Europa comunitaria al mismo tiempo que Grecia, no ha logrado adherirse. Las exigencias hacia Ankara han sido múltiples y Turquía se ha esmerado por cumplirlas, sin lograr el objetivo deseado. Hoy, cuando Chipre —la porción griega— forma parte de la Unión Europea, parece muy difícil que Turquía pueda convertirse en socio pleno, dado que su adhesión dependerá de la aceptación, por unanimidad, de los hasta hoy 28 miembros.

LO BUENO Y LO MALO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Para el periodo 2014-2020, los fondos estructurales, que forman parte de los Fondos de la Política de Cohesión de la Unión Europea, ascienden a

351 854 millones de euros, de los cuales, el 55.2% se destinan a Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia (Unión Europea de los 13); en tanto el 44.2% se canaliza a Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Grecia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido (Unión Europea de los 15); y el 0.6% restante va a parar al conjunto de los 28 socios comunitarios (Unión Europea de los 28). Como se puede inferir, la Europa comunitaria no es una, sino tres en lo que hace a los fondos de cohesión, por lo que se puede hablar de la Europa a distintas velocidades. A los fondos estructurales se destina poco más del 80% de todos los recursos destinados a la política de cohesión en el sexenio 2014-2020.

La asignación de los fondos estructurales remite al debate sobre el presupuesto comunitario. El presupuesto de la UE aprobado para el periodo 2007-2013 dispuso que en materia de fondos estructurales, las decisiones se tomaran por unanimidad.¹⁴ Mientras tanto, los nuevos miembros recibirían una parte de los fondos estructurales, si bien ello estaría directamente relacionado con su capacidad para cumplir con los requisitos estipulados por Bruselas. Asimismo, se preveía que algunos de los nuevos socios no recibieran los montos esperados puesto que les tomaría tiempo adaptarse a la dinámica eurocomunitaria, o bien porque carecían de la experiencia negociadora que, en contraste, poseían naciones como España, uno de los grandes beneficiarios de dichos fondos.

Los fondos estructurales son asumidos como una decisión correcta en términos de reducir las asimetrías imperantes entre los socios comunitarios y también como una asignación estratégica de recursos: se apuesta a que, en el futuro, la bonanza de los miembros —que ahora se encuentran rezagados— se traducirá en la prosperidad de todos. Sin embargo, la Unión Europea de los 13 no opera de la misma manera que la Unión Europea de los 15, como se observa en las gráficas 1 y 2.

Entre las críticas que se formulan a la política de cohesión figura que se le considera como un mecanismo para sustituir la movilidad laboral, esto es que a través de esos recursos se espera generar empleos en los países en

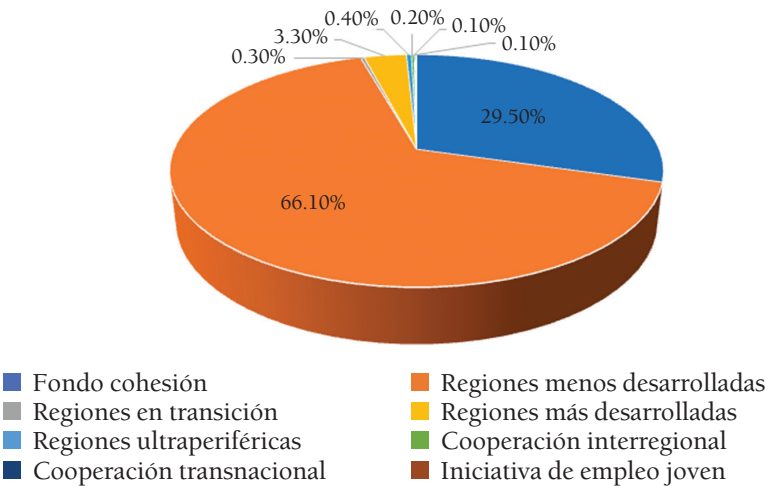
¹⁴ Este esquema es resultado de las presiones ejercidas por España en la discusión de la asignación presupuestal vigente. Como es sabido, los españoles han venido recibiendo alrededor del 60% de los fondos estructurales y saben que el ingreso de países menos desarrollados a la UE —como los que se adherirán en mayo de 2004— plantea el riesgo de que Madrid reciba mucho menos que lo que hasta ahora obtiene. Al plantear a la unanimidad como el criterio base en la distribución de los fondos estructurales, sugiere que España apuesta al disenso y a que, si no hay consenso, se puede mantener un sistema como el que hasta hoy impera. Asimismo, el consenso supone que los “donantes” y los “receptores” de los recursos entablen una ardua negociación para obtener beneficios mutuos.

CUADRO 2
CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN: 2014-2020

<i>Política de cohesión 2014-2020</i>	<i>UE-13</i>	<i>UE-15</i>	<i>UE-28</i>
Fondo cohesión	29.5	3.9	18.0
Regiones menos desarrolladas	66.1	34.6	51.8
Regiones en transición	0.3	22.4	10.1
Regiones más desarrolladas	2.3	32.0	15.4
Regiones ultraperiféricas		1.0	0.4
Cooperación transfronteriza	1.2	3.4	2.1
Cooperación transnacional	0.2	1.0	0.6
Iniciativa de empleo joven	0.4	1.6	0.9
Otros*			0.6

* La categoría “otros” incluye la cooperación intrarregional, las acciones de innovación urbana y la asistencia técnica que se asignan de forma global a la UE-28.
FUENTE: Dirección General de Política Económica, Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Extremadura, España.

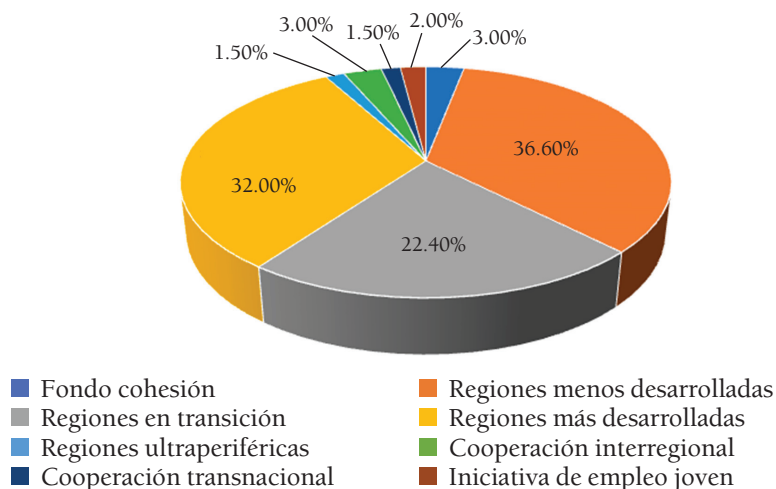
GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020
EN LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 13



FUENTE: Eurostat, disponible en <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

que residen los desempleados. El cuestionamiento a estas políticas parte del hecho de que se está sacrificando a la eficiencia y a la competencia misma, toda vez que es con los fondos estructurales que se canalizan inversiones a esferas a las que por otros canales no llegarían esos apoyos. El Banco Mundial postula que las zonas a las que no arriban las inversiones es porque carecen de atractivo para el hombre de negocios y que alterar ese esquema a través de los fondos estructurales constituye una distorsión al mercado con costos potencialmente altos (Funk y Pizzati, 2003).

GRÁFICA 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020
EN LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 15



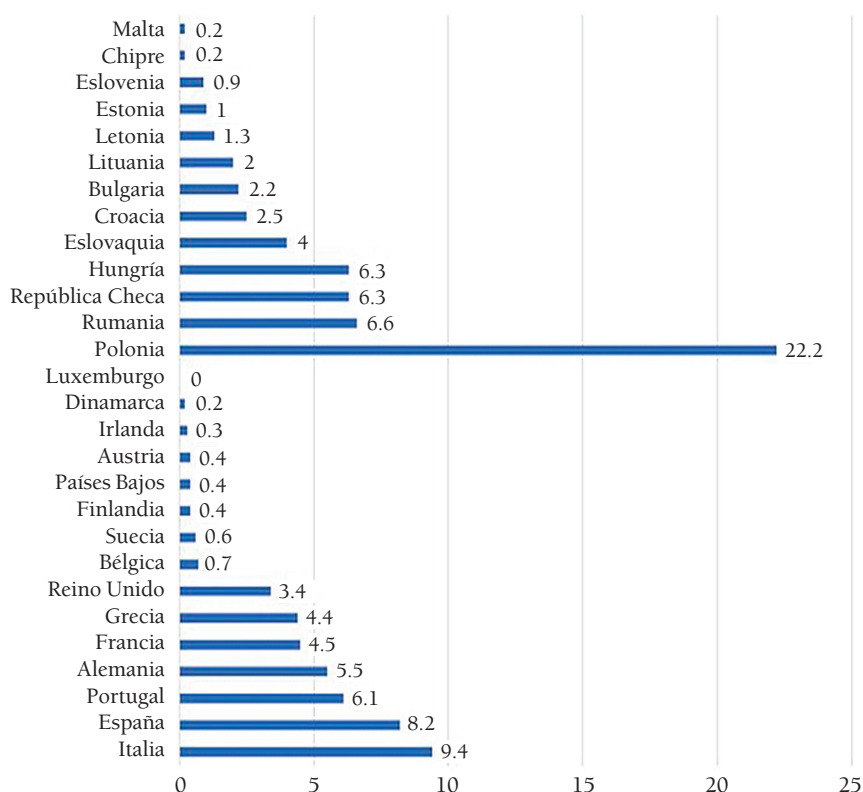
FUENTE: Eurostat, disponible en <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

El razonamiento anterior parte de la premisa de que los subsidios y los fondos estructurales para apoyar proyectos de inversión podrían ser contraproducentes si no estimulan las reformas en los beneficiarios: sería tanto como subsidiar la ineficiencia al retardar cambios que, por dolorosos que puedan ser para las sociedades de Europa Oriental, Central y Báltica, son necesarios, según el Banco Mundial. Asimismo, los impactos en la recaudación tributaria podrían ser significativos, puesto que si esos países obtienen de Bruselas los recursos que necesitan, sus gobiernos podrían optar por no llevar a cabo una reforma tributaria —por consideraciones políticas, dado que a nadie le gusta pagar impuestos— y esto tendría un efecto de “rebote” muy negativo en la Unión Europea. Ciertamente, los contribuyentes de Alemania o Suecia no querrían que sus impuestos se empleen para

subsidiar a los ciudadanos de Polonia sin que este país desarrolle un esfuerzo sustancial en materia de recaudación de impuestos, lo cual presumiblemente exacerbaría el nacionalismo económico y alentaría la desunión de los socios comunitarios.

Como se puede observar en la gráfica 1, en la Unión Europea de los 13, el 66.1% de los fondos de la política de cohesión se destinan a las regiones menos desarrolladas. En contraste, en la gráfica 2, correspondiente a la Unión Europea de los 15, es el 34.6% el que va a las regiones menos desarrolladas. Hasta aquí parece existir congruencia en el espíritu de la política de cohesión, la cual apunta, como se ha reiterado en líneas precedentes, a reducir las asimetrías existentes entre los socios menos avanzados y los más acaudalados de la Europa comunitaria.

GRÁFICA 3
CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA
DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 2014-2020



FUENTE: Eurostat, disponible en <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

Este presupuesto refleja una reorientación del gasto a favor de políticas encaminadas a promover el empleo y el desarrollo, a comparación del presupuesto del periodo 2000-2006 destacando: un incremento del 69% en el rubro de competitividad para el crecimiento y el empleo; un incremento del 11% en los fondos estructurales; y un incremento del 74% en los fondos de cohesión.

El rubro de cohesión y competitividad se refiere específicamente a los fondos estructurales y de cohesión, encaminados a reducir disparidades regionales en términos del ingreso, la calidad de vida y las oportunidades. Los fondos estructurales son administrados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. Ambos fondos, al lado de la PAC, consumen el 86% del presupuesto comunitario total. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR) apoya programas encaminados a promover el desarrollo regional, el cambio económico y el fortalecimiento de la competitividad. Las prioridades de financiamiento incluyen la modernización de las estructuras económicas, crear un crecimiento sustentable y empleos igualmente sostenibles, la protección ambiental, la investigación y la innovación, el manejo de riesgos y, por supuesto, la inversión en infraestructura.

El Fondo Social Europeo (FSE) se centra en cuatro áreas, a saber: 1) incrementar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; 2) ampliar el acceso al empleo y la participación en el mercado laboral; 3) fortalecer la inclusión social combatiendo la discriminación y favoreciendo el acceso al mercado a personas con capacidades diferentes, y 4) promover una asociación para realizar reformas en los terrenos del empleo y la inclusión.

El Fondo de Cohesión contribuye a financiar iniciativas ambientales y a mejorar la red de transporte transeuropeo. Se otorga a países cuyo ingreso nacional bruto es inferior al promedio comunitario del 90%. Se otorga, por lo tanto, a 12 países, así como a Grecia y Portugal. España también lo recibe aunque de manera transitoria (bajo la modalidad de *phasing out*).

Como se puede observar en la gráfica 3, Polonia es receptora del 22.2% de los fondos de la política de cohesión de la Unión Europea en el sexenio 2014-2020. España, en contraste, recibe el 8.2%, esto es, casi una tercera parte de lo que llega al territorio polaco. Ello ilustra, ciertamente, el interés de la Europa comunitaria en fortalecer las reformas de Polonia y apoyar su desenvolvimiento como socio comunitario. Polonia, por su parte, está obligada a producir buenos resultados que justifiquen los apoyos recibidos. España encabeza el escrutinio sobre Polonia y los demás socios de más reciente incorporación, máxime porque, tras la crisis económica de 2011, la Europa mediterránea e Irlanda —países denominados de manera peyorativa como PIIGS, esto es, Portugal, Italia, Grecia y España— se vieron afectadas negativamente y en Bruselas muchos los consideraban incapaces de adminis-

trar debidamente los recursos recibidos a través de los fondos de cohesión. Los PIIGS demostraban, según medios anglosajones, que pese a pertenecer a la Europa comunitaria desde tiempo atrás, no habían logrado deshacerse de malas prácticas que los mantenían en situación periférica respecto a los socios más desarrollados de la Unión Europea.

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA EUROPA COMUNITARIA

La política social europea ha sido desde siempre un proyecto limitado y un ámbito secundario de desarrollo frente a la prioridad de la integración económica. Su curso histórico ha sido desigual, incierto y marcado por el predominio de la unión económica y monetaria, y la preponderancia de las políticas sociales nacionales. Ello no quiere decir en modo alguno que no hayan tenido lugar importantes logros en materia de igualdad de género, diálogo social y mejora de condiciones de trabajo, así como de estímulo al debate sobre las funciones de la política social y de los sistemas de protección social en el proceso de crecimiento económico. Sin embargo, la potencialidad de una política social común no se ha traducido en una política social activa, y las políticas sociales nacionales han sido siempre el límite en torno al cual se han producido los avances desiguales en política social. Debates tan ácidos como el modelo de seguridad social a seguir ha enfrentado a diversos socios comunitarios con, por ejemplo, Suecia, que goza de uno de los sistemas más avanzados y progresistas del mundo, aunque es sumamente costoso. A los ojos de numerosos socios comunitarios —e inclusive de una parte de la sociedad sueca—, se podría tener un sistema social de avanzada más barato.

Hasta 2004, el debate sobre las políticas sociales se desarrollaba con relativa armonía, dado que hasta antes de ese año, los países de menor desarrollo relativo en la Europa comunitaria eran minoría y sus necesidades podían ser atendidas con cierta holgura por los socios más desarrollados, en particular, Alemania. Empero, con el ingreso en masa de varios países cuyos niveles de desarrollo son considerablemente inferiores a los de la media comunitaria (*i.e.* Bulgaria, Rumania, etcétera), fue necesario dar un lugar más prominente a los fondos estructurales y de cohesión en la agenda de la Unión Europea.

Así, en la actualidad y en el marco de la crisis financiera internacional más reciente, se produjo un ácido debate en torno al presupuesto comunitario para el periodo 2014-2020, mismo que confrontó a diversos miembros de la Unión Europea. Por una parte, figuraba la propuesta de congelar el presupuesto anual a lo largo de ese sexenio. Gran Bretaña, Alemania, Francia,

Finlandia y Países Bajos defendieron esta postura, por razones obvias (un cambio los comprometería a asignar más recursos para los diversos programas sociales de los socios comunitarios más rezagados). Por otra parte, figuraba la postura que sugería que el presupuesto debía mantener un crecimiento anual, como hasta ese momento, para garantizar el cumplimiento de los objetivos económicos, políticos y sociales de la Europa comunitaria. Los países de Europa Central, incluida Polonia, más Malta, apoyaron esta postura. Una posibilidad para lograr que el presupuesto 2014-2020 creciera y beneficiara las políticas sociales, era reducir el monto asignado a la PAC. Sin embargo, Francia, beneficiaria de importantes subsidios al sector agrícola, se opuso a modificar el presupuesto comunitario en esos términos.¹⁵

LA SALIDA DE LA GRAN BRETAÑA DE LA UNIÓN EUROPEA

En la Gran Bretaña, los promotores de que Londres abandonara la Unión Europea argumentaron, en la campaña correspondiente, que el Reino Unido daba mucho dinero a la Europa comunitaria y que los beneficios que recibía a cambio eran magros, ¿suena conocido el argumento? Para los impulsores del BREXIT, una vez fuera de la integración europea, el país contaría con esos recursos, mismos que se destinarían, entre otras cosas, a financiar los servicios de salud británicos. Considerando los resultados del referéndum, el país quedó muy dividido: Londres, Gibraltar, Escocia e Irlanda del Norte favorecieron la permanencia en la Unión Europea, en tanto el resto de Inglaterra y Gales apoyaron la salida. Este resultado provocó una crisis en la Unión Europea, pero también generó la percepción de un auge del conservadurismo en la Gran Bretaña. Al conocerse los resultados,

¹⁵ La reforma a la PAC es imperiosa, debido a la carga que le supone al presupuesto comunitario, y a las distorsiones que la PAC ha venido padeciendo al paso del tiempo. El apoyo total para la agricultura en los países industrializados es cercano a mil millones de dólares, cada día, lo que representa dos terceras partes del producto nacional bruto (PNB) del continente africano y más de cuatro veces el presupuesto anual total destinado a los países menos desarrollados. La participación de la UE en esta cifra es de 118 mil millones de euros al año, aproximadamente 34% del total mundial. Es irónico saber que cada vaca en Europa, “obtiene” un subsidio diario de dos dólares 20 centavos, en tanto que tres mil millones de personas —la mitad de la población del planeta— sobreviven con un ingreso inferior a ese monto. No parece que la reforma a la PAC no sobrevendrá como resultado de las presiones internacionales, sino de los imperativos de la ampliación. Polonia, por ejemplo, el país que posee la mitad del PNB de Europa Oriental (y la mitad del PNB de los 12 nuevos socios) posee una cantidad de granjas igual a la totalidad de las granjas que tienen todos los miembros actuales de la UE. Por eso es que es razonable suponer el advenimiento de una reforma presupuestal a fondo para lidiar con situaciones tan dramáticas como el agro polaco.

Países Bajos, fundador de la Europa comunitaria, anunció que llevaría a cabo un referéndum en términos similares, si bien al paso del tiempo, el apoyo de la sociedad a esa posibilidad ha declinado. Con todo, los ecos del BREXIT no han dejado de hacerse escuchar en el viejo continente y el referéndum de Cataluña del pasado 1 de octubre de 2017, aunque ilegal, es otro ejemplo de ello.

La salida británica de la Unión Europea requiere arduas negociaciones con Bruselas, pero se estima que se haría efectiva, a más tardar, el 30 de marzo de 2019. Tras conocerse los resultados del 23 de junio de 2016, numerosas voces se pronunciaron en las islas británicas por un segundo plebiscito, aunque sin éxito.

¿Es posible dar marcha atrás al BREXIT? En 2016, muchos lo consideraban descabellado, pero hoy la situación es distinta. Con la resaca post-BREXIT y a casi dos años de distancia, hay personajes muy influyentes que consideran factible detener el BREXIT, entre ellos el ex primer ministro, Anthony “Tony” Blair. Se sabe que él ha sido un fuerte opositor a que su país salga del BREXIT y ahora apoya su postura en el hecho de que el sistema de salud británico no está recibiendo los recursos prometidos por quienes impulsaron el referéndum. Él ha señalado igualmente que la situación económica del país empeorará con la salida de la Unión Europea y que existen argumentos suficientes para llevar a cabo un nuevo plebiscito, para el que, sostiene Blair, será necesario contar con el apoyo del electorado que suele apoyar al Partido Laborista, porque muchos de sus militantes aceptaron la posibilidad del BREXIT por razones culturales y económicas. Blair ha llegado a plantear que si las demandas de estas personas son satisfechas adecuadamente, hay condiciones para revertir la partida de Londres de la Europa comunitaria.

Independientemente de lo que ocurra con la Gran Bretaña y la Unión Europea, el proceso del BREXIT deja muchas enseñanzas. La primera y más clara es que los beneficios prometidos —mejorar los servicios de salud de los británicos— no se cumplieron. Aunado a ello, el país ha resentido el impacto económico del proceso. En tercer lugar, el electorado en el país se mantiene dividido en torno al tema, lo que abona a los soberanismos que existen en diversas partes del Reino Unido y allende sus fronteras. En cuarto lugar, el BREXIT ha tenido impactos negativos en la Europa comunitaria, aquejada por otros tantos desafíos, como la crisis migratoria, el terrorismo y otros más que reclaman su atención y solución.

Con el retiro de la Gran Bretaña de la Europa comunitaria, ambos actores pierden. Por ahora, el enfoque de los negociadores se rige por una política de *control de daños*, cuyas víctimas indirectas incluyen a las naciones que siguen tocando a las puertas de Bruselas para buscar su incorporación

a la Unión Europea. Con todo, los esfuerzos de los socios eurocomunitarios prácticamente se centran en la negociación del adiós a la Gran Bretaña, lo que hace que otros temas, incluyendo la ampliación, sean hechos a un lado, al menos por ahora.

CONSIDERACIONES FINALES

Es razonable suponer que, pese a existir un grupo de países europeos que desean adherirse a la Unión Europea, el proceso de ampliación no procederá con la celeridad vista en años recientes, dado que primeramente hay que reducir las disparidades y desequilibrios imperantes entre los 28 socios y, ciertamente, definir los términos de la salida de la Gran Bretaña. Lo que también es cierto es que la Europa comunitaria tiende a tener diversas velocidades, lo cual se suma a la disputa entre países “pequeños” y “grandes”. Una Europa más amplia, amenaza la influencia de los países “grandes” y posibilita, al menos en teoría, coaliciones entre países “pequeños”. Empero, la institucionalidad con que cuenta la Unión Europea, posibilita el desarrollo de estos debates y dada la creciente injerencia de los ciudadanos en el desarrollo de la integración, es razonable suponer que la verticalidad que ha imperado de parte de los gobiernos hacia las sociedades en la gestión de la integración, vaya cediendo ante las propuestas de la sociedad civil organizada (si bien entre los miembros de Europa Oriental y Báltica, la sociedad civil todavía está apenas en un proceso de desarrollo).

En cualquier caso, la experiencia europea en torno a las ampliaciones hasta ahora desarrolladas y las políticas encaminadas a cohesionar a sus miembros, arrojan algunas lecciones para otras regiones del mundo, a saber:

- El empleo de instrumentos estructurales debe ser gradual, no sólo en los contenidos y en los recursos, sino especialmente en los tiempos, dado que supone un compromiso no sólo de parte de los contribuyentes financieros, sino especialmente de quienes los reciben.
- El proceso debe ser descentralizado, dado que ello estimula una mejor asignación de los recursos y, además, propicia la transparencia en su manejo. En sus orígenes, la estrategia europea de cohesión reposaba en la acción de las instituciones comunitarias. Más tarde, los Estados se comprometieron con la identificación de las necesidades y en la gestión de los distintos programas y proyectos comunitarios. Hoy las regiones han adquirido niveles crecientes de corresponsabilidad y ello favorece a la democracia.
- Las acciones deben ser sistémicas.

- Los instrumentos estructurales deben transfronterizarse, para que las regiones de unos y otros países se integren en programas, proyectos y estrategias comunes (Acosta Puertas, enero-febrero, 2004:136).

Otro aspecto a ponderar, y de suma importancia para países como México, quien mantiene una amplia red de tratados de libre comercio con países de tres continentes es que, no por no haber contemplado inicialmente en dichos acuerdos mecanismos encaminados a canalizar recursos a favor de la cohesión y un desarrollo más equilibrado, el tema deba hacerse a un lado. Al respecto, vale la pena recordar que, en sus orígenes, específicamente en el Tratado de Roma, la Europa comunitaria no contemplaba ningún apartado dedicado a la política regional. Es cierto que hubo mención a la creación de organismos y políticas de clara trascendencia regional, como las políticas agrícola y de transporte, la creación del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo. Esto se debió a que se asumía que los desequilibrios regionales eran una herencia de cada Estado miembro, por lo que la corrección era de su responsabilidad exclusiva y, en consecuencia, se percibía que la integración generaría un crecimiento generalizado que incluiría a las regiones atrasadas, con un efecto a manera de *spill over*. Fue hasta 1986, con la creación del Acta Única, que esta situación cambió a favor de una acepción más *comunitaria* (Acosta Puertas, *op. cit.*:130). Con ello, se reconoció, de manera implícita, que no era factible esperar que el mercado resolviera los desequilibrios imperantes en las economías y entre los países miembros, por lo que era necesario articular políticas deliberadas para “corregir” esas imperfecciones.

Se trata de una visión distinta a la imperante en México —y en buena parte del continente americano— sobre el sistema económico, el cual, se sabe, dista de ser perfecto y, por lo tanto, requiere soluciones. Desde la óptica europea, los fondos estructurales y otra serie de herramientas empleadas en aras de promover la cohesión, contribuyen a que los países cuenten con mejores instrumentos para operar en el entorno económico, a nivel regional, nacional e internacional, revirtiendo los efectos negativos de la liberalización y la apertura comerciales sobre las sociedades. Ciertamente, en un mundo tan globalizado como el actual, es innegable que hay límites para que los países puedan prosperar.

Con todo, y muy a pesar del retiro británico, los socios comunitarios saben que no hay marcha atrás en el proceso de integración, dado que, hacerlo, tendría costos inimaginables. Precisamente la salida de la Gran Bretaña ilustra lo costoso y desgastante que es dar marcha a atrás. En este sentido, otra lección que arroja la evolución histórica de la Unión Europea, es que, pese a las crisis recurrentes del sistema capitalista, el proceso inte-

gracionista es viable y, por lo tanto, debe continuar. En los setenta, el sistema capitalista internacional experimentó una fuerte convulsión y aun así, las entonces Comunidades Europeas desarrollaron su primera ampliación en 1973, cuando ingresaron a sus filas Irlanda, Dinamarca y Gran Bretaña.

Otro aspecto a destacar es que los fondos de cohesión se han centrado más en la integración económica y menos en la política social comunitaria. Ello plantea el desafío de reducir las asimetrías imperantes con una estrategia, hasta ahora, incompleta o parcial. Semeja a los tiempos en que Estados Unidos, a través del Plan Marshall, favoreció la reconstrucción de la base económica de Europa Occidental, sacrificando el bienestar social. A la larga, las economías se recuperaron de los estragos de la conflagración y se puede argumentar que sólo al contar con una base industrial fue posible generar los recursos para elevar el bienestar social. Con todo, dicho bienestar social es desigual dentro de cada socio comunitario y en la Unión Europea en su conjunto. Por lo tanto, parece necesario hacer una revisión exhaustiva de las prioridades eurocomunitarias, en momentos en que la región pierde importancia y presencia en la escena global de cara, entre otros factores, al desafío que plantea la República Popular China.

Para México, que forma parte del proceso de regionalización del TLCAN, la experiencia europea arroja enseñanzas. La principal es que los países más asimétricos deben esperar a mejorar sus condiciones de desarrollo y bienestar, y a menudo, su interlocución con las naciones más desarrolladas se torna tortuosa por esa razón. La opción —que no lo es— sería no participar en los procesos de regionalización, situación impensable en un mundo globalizado en el que es menester acceder en las mejores condiciones posibles, a los mercados internacionales, buscando atraer también inversiones. México tiene un tratado de libre comercio, concertación política y cooperación con la Unión Europea, que actualmente se encuentra en proceso de revisión, la cual, de todas maneras, deberá esperar a que se defina la situación de la Gran Bretaña. Una vez resuelto ese tema, México habrá de renegociar con la Unión Europea y la Gran Bretaña, por separado, los términos de la relación económica y política que mantiene o desea desarrollar con ellos. Londres es un socio importante para México.

Por ahora, es de suponer que la atención de la Unión Europea se centrará casi de manera exclusiva en determinar su reconfiguración ante el BREXIT. Ello significa que otros temas, como la adhesión de nuevos miembros y la interlocución con otras regiones y países —México incluido—, serán pospuestos para otro momento. La pregunta aquí es cuánto tiempo requerirá Bruselas para hacer los ajustes requeridos. No parece que disponga de mucho, dado que arriesga acelerar su declive en las relaciones internacionales del siglo XXI. Y en el momento actual, el mundo necesita una Unión

Europea que sume, que coadyuve a la gobernanza global y que contribuya a un entorno más próspero y pacífico. En momentos en que Estados Unidos se retrae de la escena internacional, Europa tiene una enorme responsabilidad. Es deseable que se recupere, pero para ello, es urgente que repiense los objetivos y el sentido mismo de ese proyecto de más de 75 años que hoy pasa por su peor momento.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Puertas, Jaime (enero-febrero 2004), “La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 189.
- Bernard Funk y Lodovico Pizzati (eds.) (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D.C., the World Bank Group.
- Clarke, Harold D., Matthew Goodwin y Paul Whiteley (2007), *BREXIT, Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Da Costa Cabral, Nazaré, José Renato Goncalvez y Nuno Cunha Rodrigues (eds.) (2017), *After Brexit. Consequences for the European Union*, London, Palgrave Macmillan.
- Evans, Gareth y Bruce Grant (1992), *Australia's Foreign Relation in the World of the 1990s*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Goodman, S.F. (1993), *the European Community*, London, MacMillan, 2nd.
- Grant, Charles (invierno 2003), “Revitalización de la cooperación europea en materia de defensa”, en *NATO Review*, disponible en <<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/spanish/art2.html>>.
- Institut für Europäische Politik (October 1998), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, Pilot Issue/1998.
- Institut für Europäische Politik (June 1999), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 1/1999.
- Institut für Europäische Politik (February 2000), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 2/2000.
- Institut für Europäische Politik (November 2000), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 3/2000.
- Institut für Europäische Politik (March 2001), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 3/Nice update/2000.
- Institut für Europäische Politik (January 2002), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 4/2002.
- Institut für Europäische Politik (November 2002), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 5/2002.

- Institut für Europäische Politik (June 2003), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, núm. 6/2003.
- Kelly, Michael (2018), *Languages after Brexit, How the UK speaks to the World*, London, and Palgrave Macmillan.
- Makridakis, Spyros G. et al. (1992), *El mercado único europeo, Oportunidades y desafíos para los negocios*, Madrid, McGraw Hill.
- NATO (September 1995), *Study on NATO Enlargement*, en <<http://www.nato.int/docu/basictxt/enl-9501.htm>>.
- Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes (1997), *Un nouveau Traité pour l'Europe, Guide du citoyen*, Luxembourg, Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Parlamento europeo (11 de octubre de 1999), *Bulgaria y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (18 de octubre de 1999), *La República Checa y la ampliación de Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (11 de noviembre de 1999), *Eslovenia y la ampliación de Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (23 de noviembre de 1999), *Lituania y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (18 de enero de 2000), *Letonia y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (10 de febrero de 2000), *Turquía y las relaciones con la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (29 de febrero de 2000), *Eslovaquia y la adhesión a la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (1 de marzo de 2000), *Chipre y la adhesión a la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (1 de marzo de 2000), *Malta y las relaciones con la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (2 de marzo de 2000), *Estonia y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.

- Parlamento europeo (19 de abril de 2000), *Hungría y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Parlamento europeo (19 de abril de 2000), *Rumania y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Rosas, María Cristina (1999), *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Económicas/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Rosas, María Cristina (4 de diciembre de 2017), “Lecciones del BREXIT (para Donald Trump)”, en *etcétera*, disponible en <<https://www.etcetera.com.mx/opinion/lecciones-del-brexite-para-donald-trump/>>.
- Rosas, María Cristina y Giovanni Reyes (2003), *ALCA y OMC, América Latina frente al proteccionismo, El libre comercio en los tiempos del ántrax*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano.
- SIPRI (2003), *SIPRI Yearbook 2003, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press/SIPRI.
- Stanzel, Angela *et al.* (December 14th, 2016), “China’s investment in influence, the future of 16 + 1 cooperatiobn”, en *China Analysis*, European Council of Foreign Relations, disponible en <http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Sixteen_Plus_One.pdf>.
- Tamames, Ramón (1991), *Estructura económica internacional*, México, Alianza/CONACULTA.
- The Economist* (June 14th, 1997) “Divided continent”, (special survey).
- The Economist* (November 22nd, 2003), “A survey of EU enlargement”.
- The Economist* (June 19th, 2004), “European Elections, The voters take their revenge”.
- WTO (November 1995), *European Union, Trade Policy Review* (volumen I), Geneva, World Trade Organization.
- WTO (November 1995b), *European Union, Trade Policy Review* (volumen II), Geneva, World Trade Organization.
- Walker, Martin (April 19, 1998), “Black and white economies divide EU”, en *The Guardian Weekly*.
- Yeşilada, Birol A., Jacek Kugler, Gaspare Genna y Osman Göktuğ Tanrıku (2017), *Global power Transition and the future of the European Union*, London, Routledge.

B. TLCAN

LA INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA EN CRISIS

LEONARDO CURZIO*

LA ECONOMÍA GLOBAL

Cuando las economías centrales empezaron a sentir en sus propias sociedades el efecto de la crisis de 2008, tanto en sus indicadores macroeconómicos como en su devastadora cauda de quiebras familiares y empresariales, empezó a gestarse una narrativa ideológicamente hueca (lo mismo cuadra a la derecha que a la izquierda) pero socialmente eficaz para movilizar electorados en contra de una globalización indómita. El planeta dividido en regiones (Europa, América del Norte, etc.) con privilegios comerciales y estructuración de mercados únicos tocaba a su fin. En Europa y en América del Norte las expresiones políticas en contra de los edificios legales que habían promovido la integración comercial en las décadas previas demostraban un apoyo decreciente en sectores que se sentían desplazados por la dinámica de la globalización. Por otro lado, el imparable ascenso de la economía china (y otros países asiáticos) alentaba cada vez con mayor fuerza, la idea de un imparable ascenso de Asia y una minimización de Occidente como principal articulador de la economía global.

De esta manera, autores como Mahbubani decían:

Today, the situation is almost the exact opposite of this British American transition. The number one power is America, a Western power. The number two power rapidly catching up number one is China, an asian power. Indeed, when China becomes the number one power in the next decade or two, it will be the first time in two centuries that a non-Western power has emerged as number one.¹

* CISAN-UNAM.

¹ Kishore Mahbubani, *The great convergence*, Nueva York, Public Affairs, 2013, p. 123.

La arquitectura global nacida en la posguerra fría y basada en bloques regionales, como el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), parecía rebasada por los cuestionamientos internos de sectores cada vez más amplios de las sociedades de los países centrales y por el desafío chino que modificó, a velocidades vertiginosas, la estructura de la economía y el comercio global.

De manera concluyente y precisa, Oropeza considera que más allá de la retórica de Trump —que se hizo eco del malestar de un grupo importante de la población en ciertos Estados que han experimentado un declive industrial—, el TLCAN no encaja ya con el nuevo contexto geoeconómico que él define así:

El mundo occidental donde se diseñaron las líneas del TLCAN ha ido cambiando por una realidad más intrincada donde China y Asia del Este compiten ya en similitud de circunstancias con la hegemonía económica y política de Estados Unidos en particular y de Occidente en lo general.²

El discurso dominante señalaba que la globalización era al mismo tiempo deseable e imparable, ahora se ve matizado por posturas más cercanas al proteccionismo y la priorización de las agendas nacionales sobre los objetivos globales.

Es paradójico que la revolución tecnológica y la mundialización de la producción se veían como procesos irreversibles y, en consecuencia, a los países del otrora llamados del Tercer Mundo se les preconizó que lo mejor que podía hacerse era adaptarse de la mejor manera al proceso. A partir del 2008 las cosas cambiaron dramáticamente y los países impulsores de la globalización (Estados Unidos y Gran Bretaña) ahora quieren poner un freno al proceso.

En efecto, uno de los rasgos más sobresalientes de la globalización era entonces la formación de bloques regionales. Éstos reagrupaban países que buscaban complementarse y (a partir de economías de escala) mejorar su posición relativa en el sistema internacional. Cada país buscaba optimizar su posición mediante acuerdos político-comerciales que signaban en función de sus intereses y también de sus posibilidades geoeconómicas. Los bloques que reagrupaban economías nacionales no siempre eran homogéneos. En muchos casos se abría la posibilidad de integración de economías que (en el momento de la aprobación del instrumento integrador) tenían muy diversos niveles de desarrollo económico, tecnológico, tradiciones culturales y también diferentes grados de cohesión social. En otros bloques como

² Arturo Oropeza, *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global*, México, Cámara de Diputados, 2017, p. 323.

la Unión Europea, el motivo inicialmente era geopolítico y buscaba el objetivo mayor de conseguir la paz en una región marcada por una sucesión de guerras entre potencias. El libro monumental de Tony Judt es el trabajo más sistemático para reconstruir, en perspectiva histórica, la importancia de las instituciones europeas y su corolario la Unión Europea.³

En casi todos los diseños de integración, las prioridades las establecían los sectores económicamente mejor organizados y con mayor influencia política. Algunos actores consiguieron, en ciertos contextos, establecer vetos para proteger sus intereses y de manera secundaria los movimientos sindicales lograban colar algunas cláusulas, pero en términos generales la cohesión social, como un objetivo regional explícito, ocupaba siempre una de las últimas prioridades, si es que tuvo alguna.

En este capítulo nos ocuparemos de estudiar la forma en que México se ha adaptado a la globalización y los desafíos que hoy enfrenta por las limitaciones del propio esquema integrador, y de manera particular por el cuestionamiento de un amplio sector de la sociedad estadounidense (del que se ha hecho portavoz y paladín a la vez, Donald Trump) a la pertinencia de un tratado comercial (TLCAN) signado a mediados de los noventa y que parece estar viviendo sus últimos momentos en su actual formato.

México, vale la pena recordar, es un país que se integra a la globalización en condiciones particularmente complejas. Por un lado, el colapso de su estrategia de desarrollo “autocentrado” limitó sus opciones económicas al apostar por una estrategia de desarrollo propia basada en el mercado interno. El principal esfuerzo económico de la década de los ochenta del siglo XX para salir de la grave crisis de la deuda, no fue constructivo sino adaptativo y en muchos sentidos de franca y directa supervivencia. Las grandes decisiones de política económica se centraron en seguir los lineamientos de los organismos internacionales de crédito para mantener su capacidad de recibir financiamiento y así abonar el servicio de la deuda y evitar el colapso total. Aquello no fue propiamente una opción, sino una adaptación forzosa a las condiciones económicas en las que la propia estrategia de desarrollo se enfrentaba a su fase terminal. Hoy, una influyente corriente de la izquierda sostiene que la implantación de las reformas liberales es el origen de los problemas de desigualdad y cohesión social en el país.⁴ Para otros el problema es estructural y precede a esa coyuntura.⁵

Más allá de los problemas de interpretación, el modelo de desarrollo mexicano no consiguió nunca equilibrar los ingresos y el gasto. El déficit de

³ Tony Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Aguilar, 2005.

⁴ Véase Andrés Manuel López Obrador, *Neoporfirismo. Hoy como ayer*, México, Grijalbo, 2014, p. 385.

⁵ Véase Rolando Cordera, *La perenne desigualdad*, México, FCE, 2017.

1960 fue de 1.7% del PIB y, salvo algunos ajustes (1966 y 1968), el porcentaje se mantuvo en esa línea durante toda esa década en la que se registraron altos niveles de crecimiento económico. A partir de 1973, con la crisis petrolera, el déficit sube 1% del PIB y se ubica rápidamente en el rango del 3.2%; dos años después brinca hasta el 4.8%. El primer año de López Portillo es de contención y para el final de la década, la magnitud del déficit vuelve a los niveles de inicios de la década (3%), pero por breve tiempo. En 1981 la cifra se duplica (6.7%) y en 1982 revienta al llegar al insostenible 12.4 por ciento.⁶

El modelo desplegado desde la cuarta década del siglo XX no resolvió tampoco dos problemas estructurales: la dependencia tecnológica y la dependencia respecto al ahorro externo para financiar su desarrollo. Por tal razón, la industria nacional importaba tecnología de otras latitudes y la tropicalizaba. El registro de patentes y la innovación no fueron el signo de identidad del modelo de desarrollo mexicano, y para financiarse (especialmente en los últimos años) contrataba con préstamos enormes en los mercados internacionales, que por cierto durante la década anterior tuvieron avidez de otorgarlos. Como una previsible secuencia, después de la crisis de la deuda externa (1982) que llegó a ser del 36.5% del PIB, vino la crisis política de finales de la década (1988), que coincide en el tiempo con otra crisis global: la del sistema soviético y las economías socialistas o también llamadas economías planificadas centralmente. En esa particular coyuntura el gobierno estadounidense y el mexicano abrieron un espacio para integrar un bloque comercial de América del Norte, que inicialmente contemplaba sólo a Canadá y Estados Unidos.

Con la apertura de las rondas de negociación del TLCAN (2017) se ha socializado una muy interesante polémica sobre los alcances del mecanismo integrador. La visión americana tiende a hacer un balance negativo de los resultados. Pero una revisión somera de los indicadores comerciales nos permite concluir que la integración de la economía mexicana a la región norteamericana no ha dejado de crecer en los últimos años. Baste señalar que si en 1993 el total de exportaciones mexicanas a Estados Unidos ascendía a 43 mil millones de dólares en números redondos, en el año 2016 el monto de los bienes exportados llegaba ya a niveles cercanos a los 302 mil millones de dólares.⁷

⁶ Véase Ulises Beltrán, “Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982”, en *Foro Interanual. Antología de estudios de política y relaciones internacionales del Foro Internacional*, vol. 7, 2017, p. 244.

⁷ Todas las cifras de exportación que se citan a continuación están disponibles en <www.gob.mx>. Comercio Exterior/Información estadística y arancelaria.

Es importante señalar que, aunque resulte contra intuitivo, el crecimiento vertiginoso del comercio mexicano con Estados Unidos —registrado desde la puesta en marcha del TLCAN— no ha impedido que el país suscribiera otros instrumentos comerciales con otras regiones y países del mundo, y persiguiera el objetivo explícito de diversificar el comercio exterior, y por ende, las oportunidades de desarrollo para los distintos sectores y regiones que componen la economía nacional que maduraba como economía exportadora. No es exacto entonces afirmar que la diversificación sea una idea novedosa que ha surgido como producto de la complicada situación que hoy se vive con el reiterado anuncio del gobierno estadounidense de reformular la relación comercial con su vecino del sur. Si vemos con cierto detalle las cifras del comercio exterior mexicano con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por ejemplo, encontramos que las exportaciones mexicanas en 1993, por tomar el mismo año de referencia, eran de 1.8 miles de millones y en 2013 (que ha sido el mejor año) llegaron a 21 mil millones, la mitad de los cuales se concentraban en dos países (Brasil y Colombia).

En Centroamérica el salto también es importante, el poderío exportador mexicano se multiplica por diez en el mismo lapso al pasar de 500 millones en 1993 a magnitudes superiores a los cinco mil millones en 2015. Con la Unión Europea tenemos también un crecimiento sostenido pero incomparable en su dimensión con el norteamericano. México pasa de exportar 2.7 miles de millones en 1993, hasta el pico de 22 mil millones en 2012. Lo mismo ocurre con China, que de cifras residuales en 1993, pasaron a exportar en 2016, 5.4 mil millones de dólares. En el caso de China, sin embargo, lo más impactante son las importaciones que en 2016 llegaban a la friolera de los 70 mil millones en números redondos.

En el caso de ALADI las importaciones rondaban los diez mil millones en 2016 y para la vecina Centroamérica el monto era ligeramente superior a los dos mil millones, la balanza en ambos casos era —a diferencia de China— favorable a México, pero la distancia (y el déficit comercial) con el coloso asiático no tiene comparación posible.

Con la Unión Europea, después de un interesante patrón de ascenso tras la firma del Acuerdo Marco, en los últimos años parece haber encontrado una altura de cruce en el rango de los 40 mil millones, por lo tanto, muy lejos de los 70 mil millones chinos y todavía más lejos aún de los 180 mil millones que importaba la economía mexicana de su vecino del norte.

De esta manera, si analizamos regionalmente los tratados y acuerdos comerciales, de complementación económica y de promoción y protección de inversiones, nos encontramos (tan sólo en Latinoamérica) con el hecho de que el país cuenta con un amplio sistema de instrumentos diplomático-

CUADRO 1
EXPORTACIONES TOTALES EN MÉXICO
(VALOR EN MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Anual</i>					
<i>Países</i>	1993	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	51 886.0	370 769.9	380 015.0	396 911.7	380 549.8	373 939.2
NORTEAMÉRICA	44 474.4	298 779.7	309 891.8	329 079.7	319 409.2	313 008.0
Estados Unidos	42 911.5	287 842.2	299 439.1	318 365.5	308 864.6	302 575.7
Canadá	1 562.9	10 937.6	10 452.7	10 714.2	10 544.7	10 432.3
ALADI	1 790.9	20 918.6	20 024.7	18 160.6	15 083.8	12 476.3
Argentina	283.00	1 932.4	1 965.9	1 301.9	1 497.1	1 408.7
Brasil	293.00	5 657.5	5 386.4	4 739.6	3 798.9	3 055.9
Colombia	239.00	5 592.3	4 735.2	4 733.9	3 668.0	3 066.5
Chile	199.80	2 251.5	2 084.7	2 148.0	1 861.4	1 745.0
Uruguay	179.50	294.20	308.10	299.90	218.20	168.10
Venezuela	228.30	2 118.1	2 154.9	1 551.6	1 221.8	600.00
Cuba 1/	188.30	387.10	372.60	362.30	355.60	324.20
CENTROAMÉRICA	502.10	4 855.5	4 826.7	4 875.9	5 041.9	4 865.3
Costa Rica	99.50	993.30	977.40	996.20	964.20	915.40
Guatemala	203.90	1 827.3	1 734.6	1 790.4	1 817.6	1 713.9
UNIÓN EUROPEA	2 705.4	22 031.4	19 617.0	20 208.1	18 249.1	19 359.6
Alemania	430.20	4 494.6	3 797.2	3 557.9	3 509.3	3 951.3
Bélgica	284.40	1 142.9	1 107.0	1 700.3	1 594.3	1 467.2
España	877.30	7 075.1	6 962.2	5 787.6	3 294.9	3 267.6
Francia	446.20	1 281.7	1 288.0	1 593.6	2 144.6	2 017.0
Irlanda	81.70	229.20	272.50	262.40	247.60	281.00
Italia	77.70	1 301.5	1 248.8	1 626.0	1 673.4	1 599.9
Portugal	70.60	173.40	62.40	44.90	166.20	166.70
Reino Unido	220.10	2 603.7	1 437.7	1 805.6	1 967.6	3 231.6
ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMECIO	152.3	890.2	1 146.5	1 542.1	1 826.0	761.7
Suiza	141.40	820.80	1 109.0	1 482.1	1 758.2	708.80
NIC'S	277.70	3 648.2	3 547.5	3 978.3	4 375.9	4 196.4
Corea	28.30	1 728.3	1 526.9	2 028.3	2 815.8	2 507.8
Taiwán	23.80	371.30	487.10	392.10	270.20	246.30
Hong Kong	94.60	825.00	956.70	1 028.8	767.30	591.70
Singapur	131.10	723.70	576.80	529.10	522.50	850.60

EXPORTACIONES (CONTINUACIÓN)

<i>Anual</i>						
<i>Países</i>	1993	2012	2013	2014	2015	2016
JAPÓN	706.60	2 610.7	2 244.1	2 608.5	3 017.5	3 778.8
CHINA	44.80	5 720.7	6 468.5	5 964.1	4 873.1	6 411.3

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes.

Nota 2: Las importaciones son a valor aduanal.

1/Este país pertenece a la ALADI a partir del 25 de agosto de 1999.

FUENTE: SAT, SE, BANXICO, INEGI, Balanza Comercial de Mercancías de México (1993-2016), SNIEG.

CUADRO 2
IMPORTACIONES TOTALES EN MÉXICO
(VALOR EN MILLONES DE DÓLARES)

<i>Anual</i>						
<i>Países</i>	1993	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	65 366.5	370 751.6	381 210.2	399 977.2	395 232.4	387 064.5
NORTEAMÉRICA	46 470.0	194 999.7	197 109.0	205 323.3	196 750.0	189 138.7
Estados Unidos	45 294.7	185 109.8	187 261.9	195 278.4	186 802.0	179 507.2
Canadá	1 175.3	9 889.8	9 847.0	10 044.9	9 947.9	9 631.5
ALADI	2 172.9	9 081.7	9 385.2	9 776.2	9 601.2	9 491.6
Argentina	252.0	1 004.2	1 167.3	1 049.7	1 056.9	896.8
Brasil	1 200.8	4 494.5	4 420.6	4 473.0	4 622.1	4 732.8
Colombia	84.0	877.1	911.8	934.5	922.5	1 097.9
Chile	130.1	1 502.6	1 438.4	1 397.6	1 480.4	1 335.4
Uruguay	43.3	288.7	283.6	372.7	373.2	338.0
Venezuela	226.9	189.0	97.4	72.0	130.5	173.6
Cuba 1/	7.1	16.5	13.8	11.6	12.4	9.2
CENTROAMÉRICA	119.2	4 489.9	4 884.5	4 299.4	2 118.7	2 083.7
Costa Rica	21.8	3 259.4	3 174.4	2 541.8	550.0	391.1
Guatemala	62.1	611.7	528.8	489.5	461.2	487.8
UNIÓN EUROPEA	7 921.6	40 958.6	43 090.4	44 524.6	43 722.4	42 398.7
Alemania	2 852.4	13 507.8	13 461.0	13 762.3	13 974.7	13 878.0
Bélgica	275.0	984.2	990.6	942.0	1 073.6	1 089.4
España	1 155.3	4 081.1	4 311.1	4 753.2	4 554.4	4 456.0
Francia	1 105.2	3 466.7	3 685.9	3 786.1	3 726.6	3 728.9
Irlanda	151.3	1 010.6	1 053.1	1 584.0	1 526.0	1 581.4
Italia	834.9	5 462.4	5 620.8	5 217.2	5 061.6	5 913.3

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Anual</i>						
<i>Países</i>	<i>1993</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Portugal	12.2	437.2	420.2	553.5	425.4	421.5
Reino Unido	593.0	2 392.0	2 508.0	2 513.4	2 344.8	2 128.2
ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMECIO	532.7	1 705.3	1 942.6	2 173.6	1 888.6	1 840.6
Suiza	497.3	1 485.8	1 669.7	1 987.2	1 676.9	1 643.8
NIC'S	2 201.6	7 902.0	8 449.1	7 868.6	8 226.6	8 410.3
Corea	925.8	9.1	14.4	10.4	14.2	6.7
Taiwán	717.4	6 183.0	6 689.0	6 368.0	6 630.4	6 836.8
Hong Kong	343.2	338.8	289.2	290.3	253.7	287.8
Singapur	215.1	1 371.1	1 456.4	1 199.9	1 328.2	1 278.8
JAPÓN	3 928.7	17 655.2	17 076.1	17 544.6	17 368.2	17 751.1
CHINA	386.4	56 936.1	61 321.4	66 256.0	69 987.8	69 520.7

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes.

Nota 2: Las importaciones son a valor aduanal.

1/ Este país pertenece a la ALADI a partir del 25 de agosto de 1999.

FUENTE: SAT, SE, BANXICO, INEGI, Balanza Comercial de Mercancías de México (1993-2016), SNIEG.

comerciales. Tenemos tratados con Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua y los países llamados del Triángulo Norte.⁸ Más recientemente se ha negociado un acuerdo con Perú y se ha promovido un mecanismo de profundización con las economías latinoamericanas que tienen la vocación de integrarse a la llamada Cuenca del Pacífico, que es la Alianza del Pacífico. México cuenta, igualmente, con acuerdos de complementación económica con Brasil y Argentina. Con otros países de la región tiene también acuerdos para la promoción y protección recíproca de la inversión entre los que figuran Cuba, Panamá y Trinidad y Tobago.

La evolución del comercio de México con estos países del continente, como hemos comprobado, ha tenido también un incremento importante en términos proporcionales. Sin embargo, la región latinoamericana no representa ni siquiera el 10% de las exportaciones mexicanas, por tanto, no es una alternativa en el corto plazo al TLCAN y por la escala de las economías y la infraestructura existente, no lo será tampoco en el largo plazo.

⁸ Son El Salvador, Guatemala y Honduras.

México ha suscrito también un Tratado de Libre Comercio con Israel, que recientemente se anunció que se renovará, y un acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica con el Japón, además de contar con acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con Australia, China, Corea y la India. El fracaso del Trans Pacific Partnership (TPP) ha puesto en suspenso el desarrollo comercial de esa cuenca.

Si nos atuviéramos a la cuestión formal, podría asegurarse que México es un país con una estrategia de diversificación económica muy potente y muy bien diseñada. No obstante, cuando vemos el nivel de concentración de nuestro comercio (y en términos más generales de toda nuestra actividad económica) con Estados Unidos, nos percatamos que el núcleo principal de nuestro proceso de integración a la globalización no es otro que el de la América del Norte y ésa es la gran debilidad que hoy experimenta la economía nacional ante la amenaza de su terminación.

El principal elemento unificador institucional de la región ha sido el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) que ahora reagrupa los siguientes países:

CUADRO 3
PRODUCTO INTERNO BRUTO EN EL TLCAN

<i>Países</i>	<i>PIB total (US a precios actuales) 2016</i>	<i>Población (millones) 2016</i>
Canadá	1.53 billones	36 286.425
Estados Unidos	18.569 billones	323 127 513
México	1.046 billones	127 540.423
Total, TLCAN	19.616.53 billones	486 954 361

FUENTE: Banco Mundial, disponible en <datosbancomundial.org>.

El TLCAN fue concebido como un instrumento con poca profundidad política. Su puesta en marcha, como ya apuntábamos, fue una respuesta estadounidense (y por decirlo con mayor precisión de los republicanos) al proceso de globalización económica que despuntaba con fuerza en los albores de la década de los noventa y a la formación de bloques que, de manera acelerada, ha marcado el contexto mundial desde el colapso del bloque comunista hasta la crisis de 2008. Los países signatarios del TLCAN se propusieron abrir un espacio para la libre circulación de mercancías, bienes y servicios que pudiese enfrentar de mejor manera la competencia de otras regiones del mundo, que en aquella época no vislumbraba todavía el ascenso chino y el gran cambio tecnológico que ha revolucionado la producción tradicional.

Los objetivos del Tratado, desarrollados de manera más específica a través de los principios y reglas del propio instrumento, se planteaban claramente en el artículo 102 y son los siguientes: *a)* eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las partes; *b)* promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; *c)* aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; *d)* proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes; *e)* crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias, y *f)* establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.⁹

Para México el objetivo del Tratado era incorporarse a un proceso de modernización siguiendo los cánones del paradigma liberalizador, desregulador y aprovechar el acceso al mercado norteamericano para atraer inversiones de distintas partes del mundo y promover el crecimiento económico. Como lo ha explicado Luis Rubio, de manera convincente, el TLCAN ha sido para México una fuente de certidumbre: “La gran apuesta inherente fue la suposición de que todo eso que no hemos sido capaces de construir internamente para darle continuidad a los factores de la producción, lo podíamos lograr por medio de un arreglo institucional con Estados Unidos”, y continuaba: “Desde la perspectiva mexicana este convenio económico ha sido un éxito rotundo”.¹⁰

En efecto, desde la entrada en vigor del Tratado, la integración de las economías del bloque norteamericano, como ya apuntábamos, ha venido creciendo de manera progresiva, pero una vez conseguido ese objetivo parece incapaz de seguir desarrollando el potencial integrador por otros cauces constructivos, institucionales y forjadores de confianza mutua. El intercambio comercial ha experimentado un crecimiento astronómico, pero el instrumento original no ha dado el paso a un nuevo estadio de la integración, como lo suponían los teóricos de la integración sucesiva. En consecuencia, una buena parte de los efectos resultantes de la integración de las economías se gestiona por canales informales e ilegales con resultados muy negativos, como veremos más adelante.

Por otra parte, el TLCAN es un instrumento que no suscita adhesiones políticas por parte de los actores más conspicuos de la zona, y en muchos sen-

⁹ Texto oficial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993, pp. 7-8.

¹⁰ Luis Rubio, “Fronteras cambiantes”, en *Nexos*, núm. 471, mayo, 2017, p. 36.

tidos ha perdido su capacidad de dar mayor dinamismo a la economía regional para hacerla más competitiva en el plano global.¹¹ Todo esto ha sido aprovechado por Trump y sus partidarios para elevar los costos del proceso de renegociación del instrumento, que al momento de redactar estas páginas sigue en curso.

Algunos procesos incentivados de manera directa por la integración económica, como es el movimiento de personas y por consiguiente la estructuración de mercados laborales, no han tenido un desarrollo institucional que los acompañe y les otorgue sentido. De hecho, los mercados laborales, a diferencia de lo que ocurre con los mercados de mercancías y servicios (regidos por el tratado) funcionan de manera informal, sin marcos regulatorios ni protecciones institucionales adaptadas a la magnitud del fenómeno. Esta situación paradójica coexiste con una cifra descomunal de migrantes mexicanos indocumentados que hoy trabajan en Estados Unidos (y en Canadá en menor medida) con toda visibilidad en sectores como la construcción y los servicios.¹²

La problemática que enfrenta la región en su interior, así como los nuevos temas y áreas de obligada cooperación (como seguridad y competitividad), han orillado a los gobiernos de los tres países a reconocer que el modelo de integración vigente carece de las capacidades para contener los desafíos generados por la interacción de los sistemas sociales, económicos y culturales. Hacen falta nuevos instrumentos para lidiar con los actuales desafíos. En 2005 se abrió una tímida ventana para replantear la agenda norteamericana sobre la base de equiparar la seguridad y la prosperidad a través de la llamada Asociación para la Seguridad y Prosperidad de Norteamérica (ASPAN), ventana que fue cerrada después de la crisis de 2008. Las agendas se procesan de manera compartimentada y estanca la Iniciativa Mérida, por ejemplo, se centra en los temas de seguridad y cooperación en ese campo, pero no toca la agenda de prosperidad y desarrollo. Ahora no hay un nuevo paradigma para discutir el futuro de la región, pues lo que era el basamento central (TLCAN) está en cuestión.

No es inútil reconocer que en América del Norte la idea de la dependencia mutua para intensificar la competitividad de los tres países en el mercado global —que estaba en el centro de la argumentación pro TLCAN—, no es (todavía) una realidad plenamente aceptada en todos los círculos. En muchos casos ocurre lo contrario, persiste en amplios sectores de la opinión

¹¹ Es particularmente interesante el texto de Gustavo Vega Cánovas, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Génesis, auge, crisis y desafíos al futuro*, México, Cuadernos del COMEXI, núm. 10, 2010.

¹² Este tema lo desarrollamos ampliamente en Leonardo Curzio, “Ignorancia estratégica”, *Revista Norteamericana*, CISAN, núm. 3, 2007.

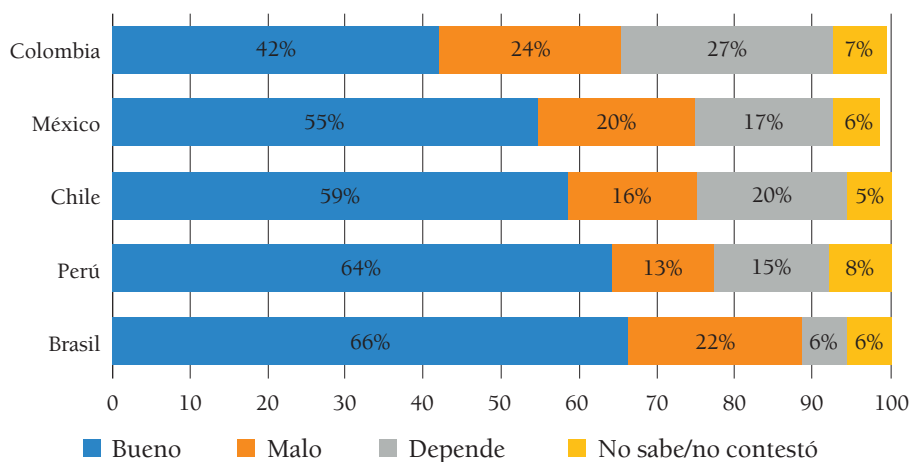
pública de los tres países, la percepción de que el TLCAN no ha generado beneficios al país al que se pertenece y en cambio ha servido a los intereses de los otros. Y no es esto una novedad que Trump haya insertado en el discurso político con agresivos acentos antimexicanos. En las campañas electorales de los tres países (incluida la de Barack Obama en 2008) no fue infrecuente escuchar que los políticos arremeten contra el instrumento integrador (al que convirtieron en un enemigo cómodo) al cual se le puede culpar de casi cualquier cosa, por descabellada que sea. Es una curiosidad estadística notar que en los tres países, una proporción similar de ciudadanos (aproximadamente un tercio) nutría antes de la polarización del 2016, la idea de que los beneficios de la integración son para los demás.¹³ Curiosamente, algo estaba cambiando en México en términos de valoración del instrumento y del libre comercio en general. La última encuesta elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) detecta un cambio de tendencia: si bien un 75% de la población considera que el libre comercio beneficiaba más a las economías de los países desarrollados, tenemos un sólido 63% que opina que también traía beneficios a la economía mexicana. De manera todavía más clara, un 59% de los entrevistados consideraba que el libre comercio es bueno para su propio nivel de vida e incluso más de la mitad de los encuestados opinó (a pesar de la intensa propaganda contraria) que el libre comercio puede ser bueno para el campo mexicano.¹⁴ Y aunque esta disposición favorable ha dado apoyo y sustento a la estrategia gubernamental de defensa del Tratado, la retórica antilibre comercio puede estar cambiando estos números de forma acelerada. El dato más reciente (2017) de la misma fuente sugiere que el 55% de los mexicanos cree que el libre comercio es bueno para mejorar su nivel de vida, frente a un 20% que considera lo contrario.

Pero volvamos a nuestro argumento central. A pesar de la enorme dependencia que existe entre las tres economías y las responsabilidades compartidas en preservar la seguridad del perímetro de nuestro subcontinente, no se han conseguido desarrollar mecanismos que armonicen de forma expedita las preocupaciones de seguridad que los tres países comparten y atienden de manera separada (cada uno en su territorio) y conjunta (por las fronteras y vuelos comunes) con otras agendas. Los tres países suscribieron tratados de fronteras inteligentes y otras disposiciones aduanales que han desarrollado mayor confianza mutua y han permitido que los flujos de personas y mercancías transiten con mayor velocidad, pero lejos de diluirse, como se pro-

¹³ Véase la Encuesta de Ekos, "Rethinking North América. General Public Survey", 2005.

¹⁴ Véase Guadalupe González y Jorge Schiavon *et al.*, *México, las Américas y el Mundo 2010*, CIDE, México, 2011.

GRÁFICA 1
EN GENERAL, ¿CREE USTED QUE EL LIBRE COMERCIO
ES BUENO O MALO PARA EL NIVEL DE VIDA DE PERSONAS COMO USTED?



Las Américas y el Mundo, 2014, porcentaje para público

FUENTE: Las Américas y el Mundo, disponible en <<https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu>>.

nosticaba en los noventa, las fronteras en América del Norte son límites de manera irrefutable. No ha sido fácil ubicar, ni en la sociedad en general ni en las elites políticas de las tres naciones, que en la ecuación de seguridad norteamericana los tres países dependen los unos de los otros y que es un interés común que las tres agendas: la económica, la laboral y la de la seguridad, avancen por la senda del entendimiento y el mutuo beneficio. Es innegable que a pesar de los datos que acreditan la base de la integración, los discursos soberanistas en los tres países siguen teniendo una amplia difusión y una gran aceptación social, hasta el punto de que hoy se tambalea el que se había revelado como marco más estable e institucionalizado.

La enorme paradoja que representa el movimiento de personas en la región se expresa en el mercado laboral de Estados Unidos. Para ese país, más allá de los alegatos nacionalistas y la retórica agresiva en contra de los migrantes, la necesidad de mano de obra es una realidad incuestionable. Veamos algunos datos. De acuerdo con las proyecciones de la Oficina del Censo de Estados Unidos, entre el 2002 y el 2012 la economía de ese país requirió de 56 millones de puestos de trabajo, la mitad de los cuales eran poco calificados. Que se demandaba mano de obra no lo niegan, tal vez lo que no les gustaba es su origen, pero su socio comercial (México) en un lapso de 40 años (1970- 2010) duplicó su número de habitantes. Es un país en plena expansión demográfica incapaz de dar empleo a todos los demandantes, y por tal

razón buena parte de la misma emigró a las grandes ciudades del centro y norte del país, otro contingente optó por hacerlo a Estados Unidos. El número de mexicanos en Estados Unidos ha crecido de manera espectacular en los últimos tiempos. Entre nueve y diez millones de mexicanos, de los cuales (según las estimaciones de la propia oficina del Censo) entre el 40 y el 50% son indocumentados,¹⁵ reside en Estados Unidos.

Para México la migración ha sido una válvula de escape que se refleja, entre otras cosas, en el monto de las remesas que también (igual que el comercio) han experimentado un crecimiento exponencial.

Si en 1995 los promedios mensuales de envío de remesas, según el banco central, se movían en magnitudes cercanas a los 254 millones de dólares mensuales, un año después (1996) la cifra se movía en niveles superiores a los 400 millones. Es verdad que en los siguientes años se desplegó una estrategia para simplificar y transparentar el envío de remesas, y para finales de siglo el monto mensual se acercaba a los 500 millones; pero es a partir del 2000 (y con un trabajo muy importante de la entonces tesorera de Estados Unidos, Rosario Marín y las instituciones financieras) cuando el incremento registró niveles espectaculares. En 2003 el monto ya tocaba los 1,400 millones mensuales y hacia 2005 consigue ubicarse en los niveles que mantendría en los próximos años, es decir, entre 2.2 y 2.5 miles de millones de dólares mensuales. Estos montos también hablan, de forma elocuente, de una integración económica muy profunda entre los dos países.¹⁶

Para cualquier observador desprejuiciado, la complementariedad entre las dos estructuras socioeconómicas es asombrosamente funcional, aunque las burocracias (y las clases políticas de ambos países) insistan en negarlo. Como bien lo ha establecido un grupo de expertos que ha publicado el documento más riguroso sobre el tema migratorio,¹⁷ las ventajas económicas que Estados Unidos recibe por concepto de la migración son tres fundamentalmente:

- Competitividad
- Productividad
- Dinamismo

La tensión ideológica y la creciente animadversión a “lo mexicano” en el vecino país, explican por qué la solución laboral que ofrecen los mexicanos

¹⁵ Véase la página: <www.census.gov>.

¹⁶ Cifras de: <Banxico.org.mx>, Sistema de información económico.

¹⁷ Véase Doris Meisser, Deborah Meyers, Demetrios Papademetriou y Micheal Fix, *Immigration and America's future: A new chapter*, Washington, Migration Policy Institute, Woodrow Wilson Center, 2006.

a su economía no es aceptada como un beneficio que se agrega a las ventas económicas, comerciales y financieras que tantas veces se han destacado cuando se hacen balances de lo que ha dejado en sus años de existencia el TLCAN, el tema no ha sido colocado en las rondas de renegociación del mismo. Es preciso expresarlo con toda claridad, la ideología que sustenta el libre comercio (hoy en crisis) tuvo una barrera cultural (y en el fondo xenofóbica) que impide el replanteamiento del modelo de integración, pues al mismo tiempo que incentiva el libre flujo de mercancías y servicios, le niega a otro de los factores básicos de la generación de riqueza (el trabajo humano), la movilidad que pide para los restantes factores y hoy impide preservarlo. Es una contradicción de fondo que los mercados, como explicábamos antes, resuelven de manera fáctica. El problema es que, si los coches y las máquinas se importan observando normas legales, una buena parte del flujo de trabajadores se realiza por canales informales e ilegales, como si se tratara de contrabando, incentivando de esta manera la vinculación de las redes criminales con el fenómeno migratorio.

La realidad de los mercados laborales es más fuerte que la ideología que sustenta el modelo de integración basado exclusivamente en el libre comercio, y aun cuando se concretara el proyecto del muro fronterizo entre los dos países —que propone de forma insistente el inquilino de la Casa Blanca— y se lograra hipotéticamente contener la migración indocumentada de mexicanos, las necesidades laborales de la industria y los servicios seguirían allí, pero la retórica de Trump los ha criminalizado y estigmatizado. Es más, si México no ofreciera la complementariedad laboral que hoy presenta y fuera un país con fuertes cargas seniles y un nivel de renta alto, la necesidad de importar mano de obra persistiría, como bien lo han señalado las voces más sensatas que participan en el debate sobre una eventual reforma migratoria en Estados Unidos.¹⁸

De cualquier manera, la nueva realidad de la economía global se caracteriza por esto que se ha dado en llamar la cuarta revolución industrial que, de manera creciente, reduce puestos de trabajo y lo sustituye por la robótica y una creciente digitalización. Como lo había anticipado Herbert Simon, todos aquellos trabajos que sean susceptibles de predefinirse en un algoritmo serán crecientemente sustituidos por máquinas, robots y procesos de control numérico, y solamente aquellos que tengan zonas de incertidumbre elevadas, serán requeridos por el mercado laboral. Esto ha tenido un impacto descomunal en sectores industriales completos que, durante décadas, se beneficiaron de una ventaja comparativa que hoy la masiva digitalización y el avance de la robótica han desplazado. Además, la reducción de los costos de trans-

¹⁸ Tamar Jacoby, "Immigration Nation", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 6, nov.-dic., 2006, p. 53.

porte y logística, así como la propia revolución tecnológica han permitido que muchas economías, que antes no podían presentarse como competidoras, ahora lo sean de un modo irrefutable. Si uno analiza la forma en que la creación de riqueza se ha venido moviendo geográficamente de los países tradicionalmente conocidos como desarrollados, a economías del entonces Tercer Mundo, las cifras son absolutamente reveladoras. China por ejemplo, se ha convertido en el principal productor y consumidor de muchos productos industriales, empezando por los coches y los teléfonos celulares, hoy es uno de los pilares del comercio electrónico con su conocida empresa Alibaba. Su capacidad de producción y consumo le han dado una mayor participación en el comercio internacional, y es la responsable de buena parte del crecimiento económico global de los últimos años. Su capacidad de construir infraestructura es incomparable con los estándares estadounidenses y ha conseguido, en el lapso de 20 años, sacar de la pobreza a 500 millones de personas. Este cambio no solamente relativiza y minimiza a Estados Unidos, también afecta a la Unión Europea.

El modelo de integración norteamericano presenta, en consecuencia, limitaciones objetivas y subjetivas que deben ser superadas por un nuevo pensamiento económico y político. México debe reforzar sus motores internos de crecimiento y el comercio intrarregional como lo sugiere, entre otros, la secretaria general de la CEPAL, Alicia Bárcena, con una perspectiva ligada a la agenda 2030:

Se trata, creo yo, de que se elaboren estas estrategias de mediano y largo plazo con visiones de país, que incluyan los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la planificación participativa, porque hoy la sociedad quiere participar, quiere propiciar su voz, quiere decir qué quiere la sociedad. Tenemos que generar alianzas y coaliciones diferentes y nuevas, y creemos que la Agenda 20-30 nos brinda justamente esa brújula para que el sector privado y el sector público unan esfuerzos para lograr esta agenda tan importante. Eso nos va a llevar a que necesitamos una nueva arquitectura estatal que posicione al Estado en el lugar que le corresponde para conducir las estrategias de desarrollo de la región. Se trata de tener una mirada crítica de su desempeño histórico, ser capaces de perfilar su papel y dotarlo de herramientas suficientes encontrar, sobre todo, el equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad.¹⁹

Este nuevo pensamiento debe nutrirse de las particularidades políticas y culturales de los sectores progresistas de la región; aquellos que piensan que

¹⁹ Discurso de Alicia Bárcena, Ceremonia de Entrega de la Medalla al Mérito Administrativo Internacional “Gustavo Martínez Cabañas” a la Dra. Alicia Bárcena, Serie Praxis, INAP, núm. 175, 2 de mayo de 2017.

la región no puede quedarse estancada en un modelo circunscrito al libre comercio. Pero también debe nutrirse de otras experiencias en materia de integración que han permitido, en otras etapas de la historia, no solamente elevar los niveles de competitividad en otras regiones, han conseguido también ubicar la cohesión social en el centro sus preocupaciones y al mismo tiempo desarrollar un sentido de pertenencia que le da a los distintos países (que forman parte de su estructura de integración) un sentido de trascendencia histórica que no se debe minimizar.²⁰ Los ideales de integración de Europa no están, a mi juicio, desahuciados.

EL MODELO EUROPEO

Frente al modelo de integración supranacional preconizado en América del Norte, tenemos el modelo europeo que ha tenido, en verdad, severos problemas en los últimos años, pero sigue siendo una fuente de inspiración. Al igual que en nuestra región, el proceso europeo parte de la liberalización económica y comercial de dos sectores: el carbón y el acero. Pero con el tiempo el modelo original adquiere alcances diferentes en el plano social y despliega una voluntad política de atender los retos de la globalización. En el caso europeo, la apuesta por profundizar en la integración se basaba en desarrollar una plataforma para compartir soberanía y desarrollar intereses comunes, además de una mayor cohesión que incentiva un sentido de pertenencia y solidaridad entre sus miembros. En contraste con el caso norteamericano, el esquema original del libre comercio, como ya señalábamos, no ha permitido el desarrollo de un núcleo de nuevos intereses propiamente regionales que permita el fortalecimiento de una comunidad más integrada y más solidaria.

Es palmario que la gran crisis económica de 2008 ha planteado enormes desafíos al bloque europeo. La solidez de su moneda (euro) y la elasticidad que puede tener la solidaridad entre países con situaciones económicas tan diferentes como Grecia o Alemania, y en especial la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (Brexit), son algunos de los dilemas más severos que ha tenido el espacio europeo desde su fundación. A pesar de esta tormentosa situación, la Unión Europea es el paradigma más acabado de una integración que combina de manera virtuosa las libertades económicas y políticas con un conjunto de valores que permiten (de manera consciente y sistemática) reducir las desigualdades entre países, clases sociales y regiones. La Unión

²⁰ Véase Armando López Campa, *La UE paradigma para la integración en América del Norte*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2006.

Europea reagrupa en la actualidad a 27 países —sin Gran Bretaña en vías de salir—, que se enlistan a continuación:

CUADRO 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LA UNIÓN EUROPEA

<i>Países</i>	<i>PIB (US a precios actuales) 2016</i>	<i>Población (millones)</i>
Alemania	3.467 billones	82 667 685
Austria	386.428 mil millones	8 747 358
Bulgaria	52.395 mil millones	7 127 822
Bélgica	466.366 mil millones	11 348 159
Chipre	19.802 mil millones	1 170 125
Croacia	50.425 mil millones	4 170 600
Dinamarca	306.143 mil millones	5 731 118
Eslovenia	43.991 mil millones	2 064 845
España	1.232 billones	43 443 959
Estonia	23.137 mil millones	1 316 481
Finlandia	236.785 mil millones	5 495 096
Francia	2.465 billones	66 896 109
Grecia	194.559 mil millones	10 746 740
Hungría	124.343 mil millones	9 817 958
Irlanda	294.054 mil millones	4 773 095
Italia	1.85 billones	60 600 590
Letonia	27.677 mil millones	1 960 424
Lituania	42.739 mil millones	2 872 298
Luxemburgo	59.948 mil millones	582 972
Malta	10.949 mil millones	436 947
Países Bajos	770.845 mil millones	17 018 408
Polonia	469.509 mil millones	37 948 016
Portugal	199.082 mil millones	10 324 611
Reino Unido	2.619 billones	65 637 239
República Checa	192.925 mil millones	10 561 633
República Eslovaca	89.552 mil millones	5 428 704
Rumania	186.691 mil millones	19 705 301
Suecia	511 mil millones	9 903 122
TOTAL, UE	16.398 billones	511 497 415

FUENTE: Banco Mundial, disponible en <datosbancomundial.org>.

Como es sabido, la UE es el corolario de un proceso de integración supranacional que inicia con los Tratados de Roma (1957), signados por los seis países que integraban la Comunidad Europea del Acero y el Carbón. Mediante diversas ampliaciones del número de miembros y la puesta en marcha de un complejo proceso de cesión de soberanía de cada uno de los Estados miembros, se ha configurado el ente político más complejo de países que haya existido en la historia. Las ideas que alientan el proceso de integración del viejo continente tienen un componente de liberalización comercial, pero desde su concepción el proceso aspiraba a la creación de un mercado común y posteriormente a una unión monetaria y política con alto grado de complejidad. No es pertinente extendernos aquí en explicar sus fundamentos filosóficos y civilizatorios, pero sí vale la pena establecer que uno de sus pilares es haber puesto al ciudadano en el centro de sus preocupaciones y colocar entre sus principales objetivos la cohesión social, y eso es algo que debería resaltarse en América del Norte.

La cohesión social es un rasgo distintivo de la UE y también de su competitividad como bloque económico.²¹ Su expresión práctica y concreta la encontramos en la existencia de fondos y políticas desplegadas en todo el territorio de la Unión para materializar esas aspiraciones.²² En diversas páginas electrónicas y publicaciones institucionales originadas en Bruselas, se subraya el hecho de que uno de los propósitos expresos de la macro estructura continental es brindar la máxima protección social a sus ciudadanos y esa aspiración no resulta epistemológicamente incompatible con el incremento de la productividad y la competitividad global del continente.

Muchos ciudadanos y partidos políticos han desarrollado en los últimos años, una animadversión militante contra las directivas europeas, que en muchos casos han modificado situaciones de privilegio y en consecuencia han provocado molestia. Las políticas de austeridad y convergencia han sido presentadas como una imposición de la ortodoxia alemana, impuesta vía Bruselas, por políticos de derecha e izquierda, y no como la consecuencia de desequilibrios internos provocados por gobiernos más proclives al gasto que al equilibrio presupuestal. La ola de “neonacionalismo” económico que invade a Estados Unidos también ha tenido sus expresiones europeas.

Hoy, el gran desafío europeo es volver a articularse interiormente y regenerar un espíritu de integración comercial que combine la apertura de mercados con valores culturales y sociales de mayor alcance. Europa, como lo ha dicho Macron en un discurso de gran alcance pronunciado en La Sorbo-

²¹ Véase sobre este vínculo entre cohesión y competitividad el reciente libro de Anthony Giddens, *Europa en la era global*, 2007, Barcelona, Paidós.

²² Para tener una idea del abanico de políticas previstas para el periodo 2007-2013 véase <http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_es.htm>.

na el 26 de septiembre de 2017,²³ es ante todo una idea, una idea que debe entusiasmar a los propios europeos y después ser una fuente de inspiración para otras regiones.

Una Europa en fase de reconstrucción es muy relevante en el contexto actual. No hay, en el espacio norteamericano, un proyecto político institucional que despierte entusiasmo y que permita movilizar constructivamente las energías de los distintos actores que hacen que la integración sea una realidad. Lo que hoy tenemos (en el plano regional) cada vez sirve menos para administrar lo comercial, y como hemos visto es sólo uno de los capítulos de la integración. Todo lo demás (que es enorme) se rige por acuerdos casuísticos o informales, lo cual incrementa la incertidumbre. Tampoco hay mucha participación de las sociedades de los tres países en proyectos culturales o de identificación de objetivos comunes que fomenten la aceptación de las particularidades de los socios comerciales y se desarrolle un sentido mínimo de solidaridad para poder hablar de una región incipientemente cohesionada. Las críticas de un amplio sector sobre las diferencias salariales entre los tres países (*dumping* social) son cada vez más aceptadas. La diferencia salarial entre Estados Unidos, Canadá y México es cada vez más claramente percibida como una ventaja indebida (y socialmente corrosiva) de la economía mexicana. Esa distinción ha promovido que el discurso de la intransigencia, que proclama que México se benefició indebidamente del TLCAN, gane terreno. Visto sin los tintes populistas y neoproteccionistas, el argumento se sostiene. Por el mismo trabajo, en el mismo sector productivo, la misma empresa puede ser más rentable por el bajo costo salarial de cada una de las partes.

Hace falta alentar una política norteamericana en el sentido más amplio de la palabra. Esto es, una política que no sólo cubra lo que los europeos llaman “intergubernamentalismo” o bien quede reducida a los acuerdos cupulares de las grandes empresas. La integración regional debe ser discutida en un espacio común en el que sindicatos, partidos políticos e intelectuales interactúen con sus pares para desarrollar una agenda regional por sector y salir del marco exclusivo de las agendas nacionales. Debe promoverse una agenda sindical norteamericana, como debe haber una agenda ecológica regional y un conjunto de causas que los progresistas de los tres países puedan defender en conjunto. Sería interesante, por ejemplo, que en Norteamérica se pudieran desarrollar nociones como la portabilidad de derechos básicos o algunas cosas más complejas. En el contexto actual es imperativo recono-

²³ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, disponible en <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>.

cer que cerca de 30 millones de ciudadanos que viven en Estados Unidos²⁴ son de estirpe mexicana y muchos de ellos tienen los dos pasaportes. Esa realidad implica una ineludible intersección humana entre los dos países. Hoy la política tiene que encontrar un espacio regional a partir del cual pueda construir alternativas y pensar en la región desde una óptica diferente.

Para México es importante ubicar en el centro del debate norteamericano la idea que apoyar la estabilidad del país (como ocurrió en 1994 cuando el presidente Clinton decidió apoyar con un enorme crédito la solvencia financiera de México), está en los mejores intereses del propio Estados Unidos y no sólo cuando se presente un desplome. En esta primera década del siglo XXI, con una situación macroeconómica sólida, el apoyo fundamental debería tener como objetivo la reducción de desigualdades en México y el incremento de los salarios, esto es, fomentar la cohesión social para incrementar la competitividad del país y por esa vía la competitividad general de América del Norte.

No es realista esperar que el vecino del norte cambie su paradigma de forma espontánea. La idea del “América primero” tiene mucho apoyo. México debe salir de su laberinto y enfrentar su doble problemática, pues al mismo tiempo que internamente no es un país que tiene como prioridad la reducción de desigualdades sociales y regionales, los indicadores de desconfianza interna en las instituciones representativas de la democracia (como son los partidos políticos y el Congreso) son dramáticos; tampoco existe el vigor espiritual para proponer una nueva vinculación con nuestros socios comerciales. A nivel regional es prioritario un nuevo trato y es necesario construirlo. El espacio regional, con nuevos contenidos, debe construirse desde una práctica política renovada, con actores regionales y con un horizonte diferente. Es por supuesto, una política que está por construirse en los años venideros y es uno de nuestros grandes retos.

Estados Unidos tiene la doble condición de ser una república independiente y una potencia hegemónica. Los valores que promueve en una u otra condición no siempre han sido los mismos. Como república ha defendido el régimen de libertades y el estado de derecho, y como potencia ha promovido golpes de estado y otras acciones ilegales en otros países. De lo que no hay duda, es que el modelo de organización política, económica y social de los Estados Unidos es uno de los más imitados por diversas sociedades en el mundo. El llamado *soft power*²⁵ es el mecanismo más eficaz para que la hegemonía norteamericana prevalezca en el mundo. Es innegable que un modelo de libertades económicas y políticas, de derechos civiles e individuales,

²⁴ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.

²⁵ Joseph Nye, *The soft power*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

de capacidad de desarrollo de las pequeñas comunidades, así como la aceptación de la diversidad religiosa y cultural como elemento compatible con un sentido de pertenencia a una comunidad nacional, es el más vigoroso ejemplo de organización social en el mundo. Esta condición le permite a Estados Unidos erigirse como el “faro” que otros países siguen para orientar su modernización. Pero con Trump todos estos supuestos están en entredicho. Hoy Estados Unidos razona como un Estado más y no como los proveedores de bienes globales.

Sus relaciones con América Latina y el Caribe no son dignas de imitar por ninguna otra región en el mundo, ya que están plagadas de incompreensión, distancia espiritual, abusos, violaciones a la soberanía y una muy pobre concepción integradora.²⁶ A lo largo de la historia se puede acreditar que las buenas intenciones acuñadas en grandes discursos gubernamentales (desde Roosevelt hasta Kennedy) no trascienden las administraciones porque tampoco existen anclajes ideológicos decisivos en los países latinoamericanos que eleven los costos de la potencia hegemónica cuando descuida o relega los compromisos adquiridos.

Con sus socios comerciales (México y Canadá) la potencia hegemónica tampoco ha desarrollado un modelo que pueda despertar el entusiasmo (y ahora lo poco que existe amenaza con desmontarlo), que quiera ser replicado por otros países y regiones del mundo. El *soft power* se diluye y por tanto el liderazgo mengua. El libre comercio fue planteado en los años noventa como el horizonte irrebalsable y como uno de los pilares del nuevo orden mundial. A partir de la exaltación del libre mercado se construyó un discurso de libertad y prosperidad para todos los pueblos. Dos décadas después hay consenso en que el libre comercio resuelve muchos problemas, pero no atiende muchos otros. El discurso de los republicanos del final de la Guerra Fría ha quedado rebalsado por Trump en sus propias filas, pero no ha sido reemplazado por un nuevo modelo en materia de integración regional. La política de Estados Unidos en materia de integración se ha centrado en aspectos comerciales y militares, mientras que otros temas torales eran dejados de lado. La cohesión social y territorial, por ejemplo, han sido ignoradas como prioridad, lo cual ha implicado un costo para la potencia en materia de liderazgo al no poder cumplir su función como gran articulador de la agenda regional.

Mientras China se asienta como primera potencia y pueda exportar algún canon de integración, los proyectos americano y europeo siguen siendo los más cercanos. El proyecto de integración basado en el libre comercio

²⁶ Es interesante ver la lectura que sobre este caso hace Niall Ferguson, *Colossus*, Penguin, 2004.

carece del atractivo que los valores de la república estadounidense tiene, porque está desprovisto de tres elementos que están presentes en el modelo europeo y que lo hacen al mismo tiempo más prometedor, más cohesionado socialmente y más atractivo como modelo a seguir. Éstos son:

- A) Un proyecto movilizador de las energías y las voluntades de los tres países a largo plazo. Solamente algunos visionarios plantean abiertamente la necesidad de desarrollar la idea de una comunidad de Norteamérica en los próximos años y luchar para conseguirla.
- B) Cooperación política. Se pueden tener todos los flujos comerciales interconectando a una región, sin embargo, si no existe una dirección política que le dé un sentido más amplio a los esfuerzos de los agentes privados, el modelo de integración es solamente una suma de intereses particulares y no se despliega un interés común más sólido y permanente.
- C) Las diferencias económicas entre los países que integran el TLCAN no son percibidas como un obstáculo para el correcto funcionamiento de la zona comercial. No existe, en consecuencia, ni siquiera un embrión de compromiso común para reducir las asimetrías existentes en productividad, infraestructura y desarrollo tecnológico.

Pero no es necesario buscar modelos en ultramar. Los éxitos no siempre son exportables; lo que es absolutamente claro es que el modelo de integración vigente en América del Norte está en crisis y debe ser revisado a la luz de una apuesta política innovadora. La integración económica y comercial conseguida hasta ahora debe asumir que la competitividad de la región en los años venideros mejoraría notablemente si tuviésemos un modelo de integración que equilibrara lo económico con lo social, lo financiero con lo humano y las ventajas comparativas nacionales con un despegue económico de la región.

SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE*

ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ**

INTRODUCCIÓN

No es exagerado, ni original, afirmar que el futuro de la economía mexicana (y no sólo de la economía) depende en buena medida del tipo, grado e intensidad de su relación con Estados Unidos. Este antiguo vínculo se ha estrechado a raíz de la suscripción y puesta en marcha del tratado trilateral de comercio que formaliza una situación que, para fines prácticos, ya se daba en el terreno de los hechos.¹ De ahí que cualquier ejercicio de prospectiva que pretenda esbozar un perfil respecto de cómo sería esa relación en los años por venir, deba incluir en lugar preeminente alguna reflexión en torno a la pertinencia, o no, del instrumento que le ha servido desde hace más de veinte años como marco normativo y que está siendo sometido a un proceso de renegociación impulsada por el gobierno estadounidense.

Hace 12 años, en ocasión del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, aventuré dos posibles escenarios (extremos) en el proceso de integración económica de América del Norte:² el primero partía de una visión optimista y suponía que al final de la segunda década del siglo XXI Mé-

* Versión actualizada del ensayo del mismo título publicado en *Crisis económica y futuro de la globalización. Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 1, Consejo Nacional de Universitarios, 2012.

** Facultad de Economía-UNAM.

¹ Tradicionalmente, las exportaciones mexicanas han registrado un elevado grado de concentración en el mercado estadounidense: en 1824 (primer año para el que existe información), 66.9 por ciento; en 1901, 78.9 por ciento; en 1910-1911, 76.4 por ciento; en 1940, 89.5 por ciento; en 1970, 70.9 por ciento; en 1986 (ingreso de México al GATT), 65.8 por ciento; en 1993 (año previo a la entrada en vigor del TLCAN), 82.7 por ciento. *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 2010.

² Antonio Gazol Sánchez, "De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte", en *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*,

xico habría definido el tipo, el grado y la intensidad de la relación con Estados Unidos y Canadá; habría entendido (y obrado en consecuencia) que “el exterior” —en lo económico y en todo lo demás— va más allá de Estados Unidos, y que ya serían perceptibles los pasos dados para diversificar la geografía de nuestras relaciones económicas. El segundo escenario, absolutamente diferente, partía de suponer que las tendencias observadas hasta 2006 no se habrían alterado, y que en 2020 estaríamos viendo la consumación, o su cercanía, de la absorción de la economía de México por parte de la de Estados Unidos.³

Han transcurrido 12 años desde entonces y hoy, en 2017, se han cumplido más de dos terceras partes de ese plazo en el marco de incertidumbre que proporciona la renegociación en curso, lo que puede ser un espacio propicio para intentar la revisión de aquellas hipótesis, a sólo poco más de dos años para que se cumpla ese 2020 tomado como referencia.

A menos de tres años de llegar a 2020, las autoridades mexicanas no han adoptado las decisiones ni han emprendido las acciones necesarias para procurar el primero de los escenarios apuntados; al contrario, la economía mexicana ha sido encaminada hacia el segundo de ellos. En este trabajo se intenta una revisión de lo ocurrido entre 2006 y lo que va de 2017, una reflexión sobre la posibilidad de precisar nuevos escenarios o, como ya adelanté, la confirmación de que se está en proceso de construcción del segundo de los escenarios apuntados en las previsiones de 2006.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Entre 2000 y 2016 la economía mexicana creció a una tasa anual de 2.2 por ciento, pero entre 2012 y 2016 el crecimiento acumulado fue de 8.8 por ciento a una tasa anual de 2.1 por ciento, y las previsiones para 2017 estiman una tasa de 2 a 2.3 por ciento,⁴ lo que significa que ha sido insuficiente para responder a las expectativas que —para muchos— generó el Tratado cuando entró en vigor. Las importaciones han mantenido una proporción superior al 30 por ciento del PIB (32.6 por ciento en 2006, 31.8 por ciento en 2010 y 34.6 por ciento en 2016); esto es, de todos los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores mexicanos más de una tercera parte sigue proviniendo

Agenda para el Desarrollo, volumen 1, UNAM, M.A. Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

³ Antonio Gazol Sánchez, “El dilema de la relación económica de México con Estados Unidos: integración o absorción”, en *Macroeconomía*, México, núm. 151, marzo de 2006.

⁴ Todas las cifras, salvo que se señale lo contrario, han sido tomadas del portal electrónico del INEGI.

del exterior. La tasa de desocupación ha pasado del 3.5 por ciento en diciembre de 2006 a 3.6 por ciento en el tercer trimestre de 2017, en tanto que el número de asegurados permanentes en el IMSS ha ascendido a poco menos de 20 millones de personas. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos ha estimado que el salario mínimo, en términos reales, se ha reducido desde 2006, y el INEGI informa que el salario promedio diario de cotización en el IMSS ha aumentado, durante el mismo periodo en 18.6 por ciento, cifra inferior a la inflación acumulada en ese tiempo que asciende a poco más del 20 por ciento. Entre 2006 y 2016 la economía ha crecido a una tasa anual de 2.1 por ciento (en promedio), en tanto que las exportaciones lo han hecho en 23.6 por ciento a lo largo del periodo; de éstas, las destinadas a Estados Unidos y Canadá representan 83.6 por ciento (80 por ciento a Estados Unidos, 3.6 por ciento a Canadá).

Los dos últimos datos (el que relaciona crecimiento del producto con el crecimiento de las exportaciones, y el de la participación del área del TLCAN como destino de las ventas al exterior) serían origen de una serie de preocupaciones en, al menos, dos vertientes: de una parte se vuelve a poner de manifiesto la aparente desconexión entre exportación de mercancías y crecimiento económico, pues no deja de ser paradójico que, antes de los ochenta del siglo pasado, cuando México exportaba menos, crecía más o a mayor velocidad, mientras que a la etapa de mayor dinamismo exportador han correspondido menores tasas de crecimiento. Todos recordamos aquella sentencia presidencial que enfatizaba que “ahora exportaremos mercancías y no personas”. Sí, en efecto, hoy México exporta más mercancías, pero continúa exportando personas, y esa mayor exportación de mercancías no se refleja en un mayor crecimiento económico. Si la política económica de los años recientes ha pretendido hacer descansar en la demanda externa el motor de este crecimiento (no obstante los resultados apuntados), no deja de llamar la atención que el 80 por ciento de ese crecimiento siga dependiendo de lo que ocurra en un solo mercado. Es cierto que, entre 2006 y 2016, la participación de Estados Unidos como comprador de bienes mexicanos ha descendido en cerca de cuatro puntos porcentuales (de 84.7 por ciento a 81 por ciento), y no es deseable la hipótesis de que ello puede obedecer —al menos en parte— a la proliferación de tratados de libre comercio o a otros factores atribuibles a México. Pero es evidente que la crisis estadounidense de 2008 y 2009 influyó en esa disminución relativa y, por si fuese necesario, ha puesto de manifiesto, una vez más, lo inadecuado de no emprender políticas activas para diversificar el riesgo. En esta segunda vertiente se inscriben las líneas que siguen.

La tormenta de cifras anteriores, por la que ofrezco excusas al lector, pone de manifiesto entre otras muchas cosas, que la economía mexicana no ha

funcionado al cabo de los cuatro lustros transcurridos y que ha mantenido, incluso acentuado, lo mediocre (por decir lo menos) del desempeño que padece desde los ochenta del siglo pasado. Evidentemente que no se puede imputar al funcionamiento del TLCAN esta mediocridad; en todo caso, que ha sido incapaz de (o insuficiente para) evitarla y que de ninguna manera se ha convertido en el dinamo impulsor que los panegiristas del Tratado supusieron que sería. De una manera, que para algunos se les antojaría simple, se puede decir que si el Tratado no sirve para impulsar el crecimiento, entonces no sirve para nada.

En rigor, todo ha continuado como estaba en 2006 o peor. La economía prácticamente estancada, la persistencia (¿será contumacia?) en las mismas grandes líneas de política económica, la obstinación en creer que la única herramienta válida de la política comercial consiste en la suscripción de tratados comerciales inspirados en el convencimiento de que la apertura acrítica e indiscriminada debe mantenerse en toda circunstancia, y que la política industrial (de esa que se dijo que la mejor es la que no existe) se limita a unos cuantos apoyos, magros e insuficientes, a la micro, pequeña y mediana industria, pero que no contiene programas especialmente enfocados a articularla en cadenas productivas para la exportación.

En este marco se debe inscribir la renegociación del Tratado que, a iniciativa del presidente de Estados Unidos, inició en 2017 y probablemente concluya durante los primeros meses de 2018. A ello me refiero más adelante.

DEL TLCAN A LA ASPAN

Por si hubiese sido necesario, los años transcurridos desde 2006 han vuelto a poner de manifiesto que el TLCAN ha sido sólo un dato más. Su impacto (sin detenerme a analizarlo ahora) ya ha afectado —para bien o para mal— a la estructura y al funcionamiento de la economía, y para todo propósito práctico, en tanto instrumento de política económica, se ha estancado. Antes de la renegociación impuesta por Estados Unidos, el Tratado ya había sido modificado en las cuatro revisiones a las que fueron sometidas las reglas de origen para adaptarlas a las necesidades del creciente comercio intra-industrial e intrafirma prevaleciente en el ámbito global.⁵ En todo lo demás, el mismo Tratado de 1994 sigue normando las relaciones económicas externas de México con su principal socio, como si no hubiera pasado nada y, peor,

⁵ Las cuatro revisiones han flexibilizado las reglas de origen, lo que explica que las importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos hubieren descendido de representar el 69.3 por ciento en 1993 a 48.1 por ciento en 2010.

como si la historia de la vigencia del Tratado fuese la historia de éxitos que siguen manteniendo, en toda circunstancia, sus panegiristas.

Para intentar un panorama más amplio, no está de más recordar que en 2006 acababa de nacer un mecanismo denominado Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que había surgido en 2005 a iniciativa del entonces presidente Bush, como reacción (a todas luces tardía) a los atentados del 11-S y que, de una forma poco ortodoxa, podía haber equivalido a una modificación del Tratado.⁶ Este mecanismo ha desaparecido de la agenda trilateral, y si su heterodoxia y aparente informalidad (subrayo, sólo aparente) generaban preocupaciones, su discreta desaparición provoca que éstas aumenten. Por ello, es útil intentar un breve examen de lo sucedido, máxime si se tiene en cuenta que también en 2006, poco después del nacimiento de la ASPAN, México inauguraba una nueva administración sexenal, tal como está a punto de suceder en 2018.

Las declaraciones conjuntas firmadas por los tres líderes en 2007 (Montebello) y 2008 (Nueva Orleans) —con motivo de sus encuentros anuales— partían de la existencia de la ASPAN y la consideraban como un mecanismo (o como el mecanismo) para profundizar, o mejorar, la forma de relación comercial entre ellos;⁷ pero no sólo la comercial sino, con una visión más amplia, la relación económica vista de forma integral. En la de 2009 (Guadalajara) ya no aparece alusión alguna a la ASPAN, probablemente porque meses antes de su realización en agosto, en abril de 2009 ya se había convenido en su extinción. El diario *El Economista*, en su edición del día 26 de ese mismo mes, daba cuenta del acuerdo tripartita de poner fin a la ASPAN, si bien se anunció que se mantenían las cumbres de líderes del TLCAN. No se tienen noticias de reunión alguna, con este carácter, desde 2010.

No es que se eche en falta a la ASPAN, sino que durante su efímera existencia fueron convenidos diversos compromisos al amparo de ese mecanismo, y todavía nadie ha dispuesto de unos minutos para informar sobre el estado en que se encuentran. Había compromisos en los más diversos ámbitos: servicios financieros, energía, medio ambiente, industria siderúrgica, com-

⁶ Antonio Gazol Sánchez, “La ASPAN: una integración heterodoxa”, en Ricardo Marcos Buzo de la Peña (coord.), *La pertinencia de la integración económica en la primera década del siglo XXI*, Serie Estudios, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, México, 2010.

⁷ La declaración de 2007 sentencia: “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) establecida en 2005, está dirigida a lograr de manera conjunta los resultados tangibles en una amplia gama de áreas, respetando al mismo tiempo la soberanía de cada nación”. La de 2008, por su parte, afirma: “La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con base en el principio de que la seguridad y la prosperidad son interdependientes, es un mecanismo útil que nos ayuda a identificar y buscar soluciones prácticas a los retos compartidos en América del Norte con respeto a nuestros intereses individuales

petitividad, transporte, agricultura y alimentos, y, entre lo más relevante, homologación regulatoria (por mencionar sólo los correspondientes a la llamada Agenda para la Prosperidad). ¿Qué ha ocurrido con ellos?

La ASPAN, con todo y sus inocultables limitaciones, al menos podía ser tomada como una especie de programa o línea rectora que serviría para esbozar la orientación del rumbo e intensidad que habría de tomar el proceso de integración económica de América del Norte. Los agentes económicos, los analistas y la sociedad en su conjunto disponían (con todo y su opacidad) de algún tipo de material para tomar sus decisiones y orientar sus trabajos. Con su extinción, lo que los dirigentes políticos piensen en torno al futuro de la integración regional volvió a estar embozado, oculto y con el riesgo de transitar por los peligrosos e indeseables terrenos de la especulación y la adivinanza. La desaparición de la ASPAN permite suponer que el proceso seguirá, como antes, sujeto a la inercia de los acontecimientos o a los dictados de la circunstancia. Tanto la actual renegociación como los distintos pronunciamientos que se formularon en ocasión de las campañas presidenciales de Estados Unidos, en estricto rigor, se inscriben en ese marco de incertidumbre.

Sin duda, la no formalización de la ASPAN tuvo que ver con las diferencias que se daban y se dan entre los tres países respecto de la integración regional. Para muchos, el hecho que lo convenido no tuviese el carácter de vinculante le restó fuerza al mecanismo, sin considerar que de haberlo tenido las dificultades se habrían manifestado en otras esferas y probablemente habrían sido de mayor envergadura. Basta repasar el texto de los comunicados conjuntos emitidos al término de las reuniones de los líderes de la ASPAN, cuando ésta existía, para concluir que cualquier intento de formalización habría sido interpretado por amplios sectores como contrario a la soberanía de los socios. Es natural que cada uno hubiese interpretado a su manera, y de acuerdo con sus intereses, lo que es y espera de esa integración. Pareciera, sin embargo, que todos han coincidido en no intensificar los aspectos formales. En Canadá algunos sectores han esbozado la posibilidad de alcanzar una unión aduanera, pero sólo bilateral con Estados Unidos. A su vez, Barack Obama —durante la campaña que lo condujo a la Presidencia de su país— se comprometió ante los electores a someter a revisión los temas ambientales y laborales del Tratado (los famosos acuerdos paralelos) y si bien hasta ahora, que se sepa o que sea público, no se sabe que se hubieren dado pasos en esa dirección, sí era previsible que podría constituir, como

y soberanos. Cada uno de nosotros permanece abierto al escrutinio público y es responsable ante su propio pueblo. La ASPAN complementa el éxito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que desde 1993 ha ayudado a triplicar el comercio entre nuestros tres países hasta la cifra de un billón de dólares prevista para 2008”.

así ocurrió, un tema de campaña en el futuro. No es desechable la hipótesis de que una revisión de los acuerdos paralelos pudo haber constituido el detonador del planteamiento de una revisión del Tratado en su conjunto,⁸ lo que ya está ocurriendo.

En otros términos, hasta antes del señor Trump parecía que los tres gobiernos coincidían en que no hubiese mayor formalización en el proceso de la integración, pero sí habían manifestado —de una u otra forma— su interés por intensificarlo habida cuenta del valor y volumen del comercio trilateral y del peso de éste en el comercio de cada uno de los tres países. De ahí el interés porque no hubiese ningún tipo de trabas al intercambio recíproco.⁹ Pero la situación ha cambiado. Ahora llega un presidente proteccionista a Estados Unidos y las cosas no son como antes.

EL PAPEL DE MÉXICO

En este terreno, ¿qué hizo México? No se conocen planteamientos oficiales sobre el asunto (antes de Trump, por supuesto). Hubo, sí, una gran cantidad de ocurrencias expresadas por empleados públicos de alto nivel o en documentos del Ejecutivo (desde el señor Fox cuando era presidente de México —eso del *TLCAN plus*—, hasta el I Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pasando por secretarios de despacho, subsecre-

⁸ En la Declaración conjunta producida al concluir la cumbre de Guadalajara se lee lo siguiente: “Buscaremos promover el respeto de los derechos laborales y la protección del medio ambiente a través de un diálogo continuo para abordar el funcionamiento de los acuerdos paralelos Laboral y Ambiental. Este diálogo debe traducirse en actividades de cooperación mutuamente acordadas con el fin de asegurar el bienestar y prosperidad de nuestros ciudadanos y la recuperación económica de nuestros países”.

⁹ Trasciende lo meramente anecdótico recordar, como ejemplo del interés estadounidense por el abatimiento de las barreras al comercio recíproco, el debate en el Congreso de Estados Unidos, en junio de 1910, cuando la Cámara de Representantes analizaba el envío, o no, de una delegación de tres o de nueve miembros a los actos conmemorativos del primer centenario de la Independencia de México. El diputado por Illinois James Robert Mann, que se oponía a que se dispusiera de los 10 000 dólares solicitados para el viaje, acudió al siguiente argumento: “[...] si estamos tan ansiosos de ponernos en contacto con México existe una manera a través de la cual se puede hacer fácilmente. Consiste en eliminar las barreras arancelarias y compartir nuestro comercio con México”, y más adelante, cuando el diputado Payne, por Nueva York, le hizo ver que eso costaría más de los 10 000 dólares, amplió: “La verdad es que México y Estados Unidos deben estar unidos por lazos más estrechos y debe existir una reciprocidad entre ambos países de manera que nosotros tengamos lo mejor del mercado de México y que este último tenga lo mejor del mercado de Estados Unidos”. Citado por José E. Iturriaga en México en el Congreso de Estados Unidos, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

tarios y otros de rango diverso),¹⁰ en las que ha aparecido el término “unión aduanera” como algo que está (o estaba) construyéndose o como una siguiente fase, o nivel de intensidad, en la integración regional. Esas eran las únicas alusiones públicas relativas al futuro del TLCAN de parte del entonces Ejecutivo Federal,¹¹ pero en el Plan de Desarrollo 2012-2018 sí aparece una referencia expresa a la necesidad (y *conveniencia*) de fortalecer el TLCAN.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 hace una breve referencia al Tratado, y no obstante que reconoce que “América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos”,¹² no da cuenta de un solo objetivo, estrategia o acción consecuentes con ese diagnóstico. En el mismo párrafo, después del reconocimiento, califica al TLCAN como “exitoso en la promoción y diversificación de la oferta exportable”, plantea: *a*) que es necesario perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias y *b*) que América del Norte “debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica”. Independientemente de lo discutible que en términos conceptuales resulta calificar al Tratado por su capacidad para promover y diversificar la oferta exportable (que tiene que ver entre otras cosas, con la inexistente política industrial mexicana), destacan dos aspectos menos formales.

El primero es que la única o principal preocupación de los hacedores del Plan que, se supone, marcaba la ruta por la que se conduciría el destino del país durante la administración que concluyó en noviembre de 2012, radicaba en la mecánica vigente para la solución de controversias, pero lo reducía a un simple ejercicio para mejorar el funcionamiento del mecanismo.

La solución de controversias está regulada en cuatro capítulos del Tratado: el 11 (artículos del 1115 al 1139 y anexo 1120.1) relativo a las inversiones, prevé la igualdad de trato a los inversores de las tres procedencias y

¹⁰ Por supuesto que no son las primeras ocurrencias o propuestas sobre el futuro del TLCAN. Entre otras destaca la convocatoria publicada en el *Diario Oficial* del 12 de febrero de 2004 para que los sectores productivos se pronunciaran en torno a un esquema de “armonización” de aranceles con Canadá y Estados Unidos (como ya es costumbre, la sociedad nunca fue informada de lo sucedido con aquella convocatoria). Véase Antonio Gazol Sánchez, “Un debate necesario: el futuro del TLCAN”, en *Configuraciones*, revista de la Fundación Pereira y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, número 15, otoño-invierno, 2004.

¹¹ Algunas de estas ocurrencias aparecen en Antonio Gazol Sánchez, “Una unión aduanera en América del Norte: ¿es conveniente?, ¿es posible?”, en *EconomíaUNAM*, número 19, enero-abril, 2010.

¹² El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 puede ser consultado en la página electrónica de la Presidencia de la República.

somete las diferencias a un tribunal imparcial acordado por las partes; el 14 (artículos 1414 y 1415) en materia de servicios financieros, define el carácter de las personas que sean llamadas para fungir como miembros de los jurados a los que se encomiende resolver la diferencia en este ámbito; el 19 (artículos 1903 y 1904) sobre *antidumping* y cuotas compensatorias, que habla del procedimiento para declarar la compatibilidad con el GATT y con el propio TLCAN de alguna eventual modificación a las respectivas disposiciones nacionales en estos temas; y el 20 (artículos 2003 al 2022) que establece los mecanismos de solución de controversias sobre la interpretación o aplicación del Tratado en todos los demás casos (esto es, los que no estén comprendidos en las capítulos 11, 14 y 19), y crea la figura de los paneles arbitrales cuando las diferencias no puedan ser resueltas por un acuerdo entre las partes involucradas; la integración y la actuación de estos paneles están sujetas a reglas que han sido convenidas por los tres gobiernos y que, evidentemente, pueden modificarse una vez alcanzado un acuerdo tripartita.

Todo lo anterior se interpreta de dos maneras: o se está ante cambios relativamente menores a dichas reglas, en cuyo caso parecería excesivo elevar algo tan accesorio (sí, en efecto, que no se debe descuidar y, en lo posible, debe ser mejorado, pero que sigue siendo accesorio) a todo un Plan Nacional de Desarrollo como si eso fuera lo más importante de la integración con América del Norte, o, segunda interpretación, se estaba sugiriendo una modificación sustantiva al contenido del Tratado, lo que conduce a preguntarse si ese es el único o más relevante aspecto en el que debe ser sometido a revisión y eventual cambio. Como los informes anuales acerca del cumplimiento del PND no mencionan el tema, se concluye que la primera es la interpretación correcta y sólo se pretendía mejorar, o adaptar, cuestiones de forma.¹³

El segundo aspecto no formal en el que se aludía al TLCAN en el PND se refería a “adecuar” ciertas “dinámicas” para responder a lo que llama nuevos retos de competencia, regionalización y desarrollo compartido, y avanzar “hacia etapas superiores de concertación económica”. Según la Academia de la Lengua, “concertación” es la acción de concertar que, a su vez, significa “pactar, tratar un negocio”, y un pacto consiste en un “concierto o tratado entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado”. Así pues, en estricto rigor gramatical, lo que el PND proponía era que se debería avanzar hacia etapas superiores de la integración regional y para ello era preciso modificar partes sustanciales del Tratado. Estas “etapas superiores”

¹³ Los Informes de Ejecución del Plan también pueden ser consultados en la misma página electrónica de la Presidencia de la República.

se hacen necesarias para atender las nuevas demandas de competencia, de regionalización y de desarrollo compartido. ¿Qué se quería decir con eso de “avanzar hacia etapas superiores”? ¿Por qué se eludía el término integración que es el técnicamente correcto? ¿Por qué se le sustituía por el de “concertación”? ¿Por qué se evitaba mencionar las cosas por su nombre y no se planteaba, de una vez, que a lo que aspira el gobierno mexicano es a construir —en la práctica— una unión aduanera o un mercado común? ¿Por qué todo parece indicar que se pretendía una integración económica “que no se atreve a decir su nombre” (¿es que, acaso, se pretende “una pareja de hecho”?).

¿No podría pensarse, acaso, que en el gobierno de México ya se había contemplado la eventual revisión (o “renegociación”) del Tratado? Ésta (la renegociación) llegó, pero no a iniciativa de México sino impuesta por Estados Unidos.

En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 aparece una amplia referencia al TLCAN, y sugiere que éste va más allá de un simple tratado comercial:

En América del Norte, México tiene a sus principales socios comerciales. Estados Unidos y Canadá juegan un papel fundamental en el desarrollo comercial y económico de nuestro país, además de que se han convertido en el hogar de muchos ciudadanos mexicanos. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), se ha registrado un proceso de integración que si bien comenzó como un proyecto económico y comercial, ha tenido profundas consecuencias sociales para los tres países. Hemos desarrollado valores comunes y visiones compartidas en temas como el libre comercio, la promoción de la democracia y los derechos humanos. Así como la agenda norteamericana ha evolucionado a partir de intereses económicos y comerciales, anticipamos que en las próximas décadas se ampliará aún más esta agenda, incorporando temas que en estos momentos no han sido considerados.¹⁴

Lo que parece claro es que el Ejecutivo Federal, independientemente de su sello partidista, sí le confiere a la integración económica con América del Norte, en especial con Estados Unidos, la importancia que realmente tiene, pero también parece claro que no sabe o no quiere precisar cómo concretar esa importancia en el terreno de las acciones de gobierno. ¿Se ha propuesto trabajar en la construcción de una unión aduanera? ¿Acaso en un mercado común? ¿En una intensidad aún mayor? O —al contrario— la sustitución del término integración por el de concertación ¿revela que la integración for-

¹⁴ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

mal ha llegado hasta donde puede o debe llegar (o hasta donde han querido que llegue)? ¿Quiere decir que se dejará a la inercia y la informalidad lo que suceda en y con la región del mundo que, según reza el PND, es la que ejerce mayor impacto en la vida de México? (Una tercera opción, que me niego a aceptar, es que haya en los más altos niveles del gobierno quien suponga que el Plan Nacional de Desarrollo es sólo un documento vacío, burocrático, que a nadie interesa y al que nadie hace caso).

El problema radica en que ese es el fondo de la cuestión, es decir, cuál debe ser el futuro de la integración de México con América del Norte, quién, cómo, cuánto está normando o reglamentando el proceso para encauzarla. Estas interrogantes no han tenido respuesta por parte del gobierno mexicano y, con toda seguridad a ello obedece que la “renegociación” en curso lo hubiere tomado casi por sorpresa. No es nuevo (tampoco desconocido) afirmar que el TLCAN ha dado de sí, para bien y para mal, todo lo que podía haber dado. El TLCAN ya es un instrumento agotado cuyos proclamados efectos positivos reflejados en el aumento de las exportaciones han sido más que compensados por otros competidores que no gozan de la ventaja comparativa derivada de la vecindad ni de la preferencia arancelaria, y están desplazando al proveedor mexicano. Por otra parte, en términos objetivos, ya no es imputable a la vigencia del TLCAN el cierre o la desaparición de ninguna empresa en México (puede suceder, sí, que el temor a la competencia inhiba su instalación, pero ello de cualquier manera ocurriría en el marco de apertura comercial prevaleciente desde antes de la entrada en vigor del Tratado), y el impacto en el sector agropecuario, cualquiera que haya sido, también ya se produjo. Pero, y también ha sido repetido en múltiples ocasiones, continúa de manera inexorable la integración informal, la que ya ocurría antes de la suscripción del Tratado, la que se da todos los días en los más diversos ámbitos, y que es la que tiene ese “mayor impacto” en la vida nacional al que se refiere el PND. Ese, repito, es el problema.

No obstante, ese “mayor impacto” ninguno de los informes de seguimiento de los PND hechos públicos a la fecha contiene elementos que permitan suponer que el gobierno de México hubiere emprendido programas o acciones acordes con el diagnóstico. En el Primer Informe de Ejecución del Plan 2006-2012 se daba a conocer el tercer paquete de reglas de origen revisadas (lo que, como ya se mencionó, sí constituye una modificación al Tratado y, por tanto, ha requerido de la aprobación del Senado de la República), se afirmaba que habían sido creadas “condiciones para fomentar la inversión, el empleo y la competitividad de las exportaciones de México hacia Canadá y Estados Unidos”, sin precisar en qué consistían esas condiciones o qué se había hecho para crearlas, y se consignaba la suscripción de un convenio de cooperación aduanera entre México y Estados Unidos. Como si fuese un

asunto de trámite, daba cuenta asimismo de un trabajo de homologación de los sistemas de clasificación arancelaria, que bien podría haber sido el primer paso para la construcción de la unión aduanera de *facto* (recuérdese que en ese primer informe de ejecución el Ejecutivo hacía referencia explícita a las “Uniones Aduaneras Sectoriales” —con la mayúscula que distingue a los nombres propios— como un proyecto en marcha).

El Segundo Informe de Ejecución del PND 2006-2012 no contenía ninguna alusión a estas Uniones (respeto la mayúscula por lo que pudiera haber significado) ni a trabajo alguno de homologación en los sistemas de clasificación arancelaria. En todo caso, se limitaba a informar de algunas reuniones en el marco de la entonces todavía existente ASPAN del Comité para la Competitividad de América del Norte, entidad del sector privado, de nuevas modificaciones al Anexo 401 del Tratado (reglas de origen), y de lo conversado en ocasión de la Reunión de Líderes de América del Norte celebrada en Nueva Orleans en abril de 2008. Y en este punto aparecen, de nuevo, los signos de que sí se estaba avanzando en la integración regional pero en un ambiente de opacidad o, peor, de improvisación que genera suspicacia. En esa reunión los mandatarios definieron cinco áreas prioritarias, entre ellas destacan la de hacer compatibles sus respectivas regulaciones con el objetivo de reducir los costos de los bienes comercializados regionalmente, la que pretende fortalecer los lazos para alcanzar la seguridad energética en la zona y la que aspira a incrementar la cooperación en el intercambio de información sobre la inocuidad de los alimentos y el fortalecimiento de los sistemas regulatorios y de inspección para proteger a los consumidores. No hay motivos para suponer que la extinción de la ASPAN implicase el abandono de los proyectos que estaban en marcha. Pero todo apunta a que ello ocurrió.

En el Tercer Informe de Ejecución del PND 2006-2012, publicado en marzo de 2010, los temas ASPAN o la integración económica con América del Norte ya no se incluyeron en la sección de economía, y sólo en la dedicada a las relaciones internacionales se informa que con América del Norte las actividades se centraron en el fortalecimiento de los sectores agrícola, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, y salud. ¿En qué consistieron esas actividades?, ¿hacia qué objetivo estaban encaminadas?, ¿en el marco de qué programa o estrategia? No hay respuesta a estas preguntas.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo de la administración que inició en 2006 ofrecía un diagnóstico en el que identifica a América del Norte como la región que mayor impacto ejercía (y ejerce) en el bienestar y en el futuro de México, pero omitía cualquier referencia a cómo sería la relación con ella, qué objetivos se perseguían y cuáles serían las estrategias para alcanzarlos; en consecuencia, los informes sobre su grado de cumplimen-

to —sin considerar la irresponsable frivolidad contenida en el primero de ellos— tampoco daban luz sobre que podría suceder en el futuro en el vínculo con la región que, repito, mayor impacto tiene en el futuro de los mexicanos.

Adicionalmente se debe mencionar que ninguno de los informes anuales presentados al Congreso de la Unión ofrece mayores pistas. En el rendido en septiembre de 2007 aparece una breve referencia a la ASPAN, en cuyo marco se procuraría avanzar en la “búsqueda de acuerdos en el tema de cooperación normativa y regulatoria”, y se informó que ya se estaba trabajando en “la homologación de las normas oficiales mexicanas con las normas internacionales para potenciar la capacidad de los productores nacionales de colocar sus productos en el exterior”. Llamen la atención el interés en la insistencia por la homologación de normas y regulaciones (a lo que me refiero más adelante), y el lapsus en el que se incurre cuando por una traición del subconsciente se confunden las normas internacionales con las prevalecientes en América del Norte, lo que se convierte en una demostración involuntaria de que en el ánimo de los hacedores de la política económica mexicana, el exterior —esto es, lo internacional— empieza y termina en Estados Unidos. El mismo I Informe de Gobierno menciona la revisión de las reglas de origen del TLCAN y nada más. En los informes siguientes no aparecen ni la ASPAN ni nada sobre el futuro previsto o previsible para el TLCAN, y las referencias a la región que mayor impacto ejerce en nosotros son puramente de orden operativo (reuniones bilaterales o trilaterales, temas de cuotas compensatorias o de antidumping, estado que guardan las controversias, la acumulación de origen con los países centroamericanos para reexportar a Estados Unidos, etc.). Los portales electrónicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores o de la Secretaría de Economía tampoco aportan mayor información relevante al tema.

ABSORCIÓN U OBSTÁCULO

No es pues aventurado suponer que la integración económica de México con sus socios de América del Norte (en particular con uno de ellos) se ha dejado a lo que dicten las fuerzas del mercado, las circunstancias del momento, la inercia y, todo es posible, la improvisación. No existe plan o programa que lo conduzca (en caso contrario, no se ha dado a conocer, lo que es más grave), y en esas condiciones el riesgo ya apuntado en 2006 de que la integración se convirtiese en absorción continúa presente o, aún sin que ésta se dé plenamente, la integración no sólo no contribuya al desarrollo económico del país sino que se erija en un obstáculo de tipo estructural.

Como ya se señaló, es de subrayar la insistencia por trabajar en la homologación de algunas disposiciones en materia reglamentaria o de normalización. Sin duda, avances en ese terreno contribuyen de manera eficaz a disminuir los costos de transacción y a facilitar la relación comercial. Lo que ya no es tan claro es qué se está entendiendo por “homologación”, porque hay diferencia entre construir, entre tres, normas y reglas comunes para la zona, o adoptar las normas y las reglas de otro y simplemente traducirlas, para aplicarlas, en territorio mexicano. Por ejemplo, en agosto de 2010 la Secretaría de Economía anunció que las importaciones de ciertos aparatos eléctricos o electrónicos de uso doméstico procedentes de Estados Unidos y Canadá ya no precisaría de la comprobación de que esos aparatos se atuviesen a lo establecido en la norma oficial mexicana, sino que sería suficiente con que cumplieran con la norma vigente en el país de origen. No se estableció una norma oficial de alcance regional, sino que se adoptó la vigente en los países socios. No se discute aquí si la nueva norma es mejor o no que la oficial mexicana, sólo se hace ver la diferencia entre dos formas distintas de “homologar”: en la primera, habría una negociación en la que, como es natural, todos cederían algo a cambio de la prevalencia de ciertos criterios de su interés; en la segunda, se está ante un mero proceso de “copia y pega”, que de generalizarse es capaz de llegar a limitar en gran medida el margen de acción del Ejecutivo Federal y así, imperceptiblemente, con suavidad, consolidar en el terreno de los hechos cotidianos el proceso de absorción. De otra parte, la decisión supone —para fines prácticos— otorgar una preferencia adicional a la derivada de la aplicación estricta del Tratado a las importaciones de estos bienes provistos por Estados Unidos y Canadá, discriminando de esta manera a los abastecedores de terceros países. Esta preferencia adicional se habría concedido sin reciprocidad y constituye un mecanismo de estímulo a las importaciones estadounidenses. ¿Se está considerando este tema en la renegociación en curso? (no tengo respuesta para esta pregunta).

En lo que toca a que el TLCAN, así como está o como quede después de 2018, se convierta en un obstáculo estructural al desarrollo se puede explicar, sin entrar en mayores detalles, por la acción interrelacionada de tres elementos:

- a) El aumento de la competitividad de México, del que deriva el aumento en las exportaciones, se basa en la combinación de dos factores igualmente perversos: de un lado, el creciente contenido importado de los bienes exportados y, de otro, la deliberada política de contención salarial. De mantenerse ese esquema, el mercado interno, que es la auténtica y más sana fuente para reducir costos unitarios y por ello mejorar

el perfil competitivo, tenderá a estancarse o a decrecer, y así no hay desarrollo posible.

- b) El origen geográfico de las exportaciones mexicanas se concentra en unas cuantas regiones del país, y en la medida en que el crecimiento (que no necesariamente es desarrollo) siga descansando en las ventas externas, habrán de aumentar los desequilibrios regionales que caracterizan al México contemporáneo. Significa que el real o supuesto éxito del TLCAN, medido por su capacidad de generar mayores exportaciones y en tanto lo fundamental de éstas siga concentrado en unos cuantos sectores de unas cuantas regiones, contribuirá a que no mejore la situación de la economía, esto es, a que no haya desarrollo.
- c) Igualmente ominoso es el otro tipo de concentración: el que registra a Estados Unidos como destino de alrededor del 80 por ciento de las ventas al exterior: en 2008 esa participación fue de 80.1 por ciento, de 80.5 por ciento en 2009 y de 81 por ciento en 2016, lo que pone de manifiesto que, en rigor, todavía no se puede hablar de una tendencia claramente definida. En el renglón de inversiones extranjeras directas, Estados Unidos continúa siendo el país del que procede alrededor del 60 por ciento del total acumulado en México y de ese país continúa llegando, en promedio, poco más del 40 por ciento de esa inversión (entre 1999 y 2016 el 49 por ciento de la inversión extranjera acumulada provenía de Estados Unidos). No está de más recordar que uno de los objetivos del ex presidente Salinas, cuando al principio de los 90 instruyó a su secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara negociaciones conducentes a la suscripción de un tratado con Estados Unidos, consistía en proporcionar un razonable margen de seguridad a los inversionistas europeos (y asiáticos) de que la política económica de México no sufriría cambios abruptos o pendulares y que, por ello, era un destino propicio para instalar industrias que exportaran a Estados Unidos.¹⁵

UNA VISIÓN A FUTURO

En la primera versión de este trabajo, publicada en 2012, se intentaba una especie de proyección sobre lo que podría ocurrir con el Tratado. Lamentablemente el panorama sigue siendo, en lo fundamental, básicamente el mismo (excepto por la renegociación a la que me referiré en el siguiente apartado), y por ello es que la transcribo prácticamente sin cambios:

¹⁵ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, México, 2000.

No es exceso de pesimismo suponer que la situación descrita no pueda cambiar para bien durante los próximos 21 meses, al contrario, no sería extraño que se agudizaran algunos de los síntomas.

Para que pueda generarse el primero de los escenarios esbozados en el seminario de 2006, el que se refiere a la definición y puesta en marcha de una política de diversificación geográfica de nuestras relaciones económicas internacionales, se requiere de acciones en dos frentes: el trilateral y el de la política económica interna. Es evidente que en ambos se debe partir de que lo único inmutable es la geografía y que con estos vecinos tendremos que seguir viviendo, nos guste o no, unos cuantos cientos de miles de años más.

En el ámbito trilateral es urgente trabajar porque se reconozca que el Tratado, como está, ya no da para más, si bien es en México por donde habría que comenzar para ese reconocimiento. Requiere de una actitud abierta, constructivamente crítica, a fin de que las tres partes intenten una evaluación de lo que realmente cada una de ellas ha derivado del TLCAN y midan si en las condiciones actuales, 17 años después, es posible y razonable esperar los mismos resultados. A fin de cuentas, si se acepta que al cabo de cerca de 20 años el TLCAN no ha incidido en alguna forma de cambio en ninguna de las tres sociedades y que en ellas prevalecen las mismas circunstancias que las de 1993, se estaría ante el mayor alegato que pudiera formularse contra ese instrumento. Si ha habido cambio, modifiquemos (adaptemos a la nueva realidad) la herramienta que propició ese cambio, pero si esa herramienta sigue siendo válida tal y como está, quiere decir que no ha servido para nada (puesto que no ha provocado cambios) y ha devenido en peligro o fuente de malestar. Es decir, el Tratado no se puso en marcha “para que no pasara nada”: si como dicen algunos ha sido exitoso, sería el momento de pensar en otra intensidad o tipo de integración para “seguir avanzando” en ese camino; si como sostienen otros ha sido perjudicial, habría que promover su cambio para que unas relaciones (que de cualquier manera van a seguir existiendo) estén reguladas de mejor manera para México, y si alguien llegara a suponer que ha sido inocuo, ¡no vale la pena dedicar ni cinco minutos para hablar de su futuro!

Del ejercicio crítico sugerido es posible que resulte una revisión del Tratado que conduzca a su eventual renegociación o, en su defecto, a la concertación de otros acuerdos paralelos con la misma validez, pero que lo actualizaran. Canadá en diversas ocasiones ha planteado su insatisfacción por el procedimiento de dirimir diferencias en el caso de las inversiones zonales; el actual gobierno de Estados Unidos se ha comprometido en la revisión de los acuerdos laboral y ambiental; y México, que se sepa, pareciera que está plenamente satisfecho pues, reitero, no se conocen planteos formales sobre el tema.

No obstante, esa aparente satisfacción oficial, lo primero que habría de incluirse en una eventual revisión del Tratado o en un protocolo adicional, sería por fin el reconocimiento de las asimetrías existentes y actuar en consecuencia. La experiencia europea en materia de desarrollo regional mediante el funcionamiento de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión sería un punto de referencia. La historia, la experiencia han demostrado que no es la libre acción de las fuerzas del mercado la que cierra brechas entre países y entre regiones, que esas fuerzas del mercado, al contrario, provocan la profundización de la diferencia.

El mismo ejercicio crítico serviría para definir si una zona de libre comercio es la intensidad adecuada y necesaria para la integración regional. Es posible que sea un exceso y sea conveniente retroceder en intensidad a una simple zona preferencial o, al contrario, sea de provecho avanzar a una unión aduanera o, incluso, a un mercado común en el que por definición habría plena libertad al movimiento regional del factor trabajo (se plantea como un simple ejemplo de hasta dónde puede conducir el tema, porque según soplan los vientos en Estados Unidos, nada más alejado de las simpatías de políticos y ciudadanos de ese país que la construcción de un mercado laboral común entre las tres economías).

Sea cual fuere el resultado del ejercicio propuesto, se antoja inaplazable definir qué tipo de instrumento de integración se requiere para el futuro inmediato. Y todo ello, empezando por un ejercicio crítico de reflexión tri-lateral de cara a la sociedad, sin triunfalismo, embozos o eufemismos.

En el frente interno, las acciones a emprender para hacer de la integración con América del Norte un auténtico impulsor del desarrollo surgen de los tres elementos apuntados líneas arriba: las fuentes de la competitividad, los desequilibrios regionales internos y el elevado grado de dependencia respecto de la economía estadounidense. Lo primero es la definición de una política industrial cuyo objetivo principal consista en rearticular las cadenas productivas internas, particularmente en los sectores más dinámicos del comercio mundial. Se trata de reducir el alto costo en importaciones que ya han alcanzado las exportaciones mexicanas.

En segundo término, y también en el ámbito interno, sería conveniente una relectura de algunos “clásicos” de la teoría de la integración económica entre países, como Myrdal o Kindleberger, para recordar que la integración internacional sólo es factible cuando se parte de un razonable grado de integración interna, puesto que de otra manera estaría contribuyendo a una mayor desintegración local. De esa lectura se concluiría en la urgencia de que la rearticulación de las cadenas productivas internas pase por la rearticulación productiva en el territorio nacional y se incorporen a ella las regiones marginales.

El tercer elemento considerado en el frente interno es el de la puesta en marcha de una política comercial activa, estratégica en los términos de Krugman, para avanzar en la diversificación geográfica del comercio y de la inversión. Será necesario, como ya se apuntó, un análisis detallado sobre lo que hay detrás del descenso relativo de Estados Unidos como cliente de México registrado en los tres o cuatro años recientes. Además de profundizar en los posibles efectos de la crisis, también sería útil avanzar en la hipótesis de que ese descenso no necesariamente refleja una disminución de la dependencia respecto de las empresas de origen estadounidense (que en realidad es lo trascendente). En otras palabras, la investigación habría de iniciar por averiguar qué hay detrás de la disminución, absoluta y relativa, del papel de Estados Unidos como proveedor de México (que ha pasado del 69.1 por ciento en 1994 a 73.1 por ciento en 2000, pero descendido a 50.1 en 2006, a 48 por ciento en 2010 y a 47 por ciento en 2016¹⁶). Una primera hipótesis es que las empresas proveedoras habituales han cambiado de ubicación geográfica y ahora se localizan en países con menores salarios desde donde exportan un conjunto de partes y componentes al resto del mundo: ha podido cambiar la procedencia regional de la importación, lo que no implica que hubiese cambiado el origen del centro de decisión. El comercio intraindustrial e intrafirma, característico del mundo-fábrica en el que habitamos, puede explicar la menor presencia de Estados Unidos, en tanto país, como proveedor de México, pero no necesariamente de las empresas estadounidenses. De ahí las revisiones de las reglas de origen del Tratado con el propósito de flexibilizarlas y adaptarlas a las nuevas condiciones del comercio mundial actual. Expresado en otras palabras, la concentración geográfica de las relaciones económicas externas del país es preciso abordarla desde la óptica de la identificación del centro de poder que toma las decisiones y que influye (o intenta influir) en la orientación de las políticas públicas.

Hasta ahí lo publicado cinco o seis años atrás. A la luz de lo que está ocurriendo con la “renegociación”, pareciera que no estaba tan equivocado.

LA RENEGOCIACIÓN

Desde que el nuevo presidente de Estados Unidos planteó en la campaña sus críticas al funcionamiento del TLCAN, han sido cientos o miles los comentarios y análisis en torno al tema. No está de más recordar que su contrincante demócrata, la señora Clinton, también planteó en su campaña la necesidad

¹⁶ Este último dato, evidentemente, ha sido añadido en la versión presente.

de revisar el Tratado (lo mismo había hecho Obama cuatro años antes), si bien lo hizo en un tono más moderado y, que recuerde, nunca llegó al extremo de plantear su denuncia unilateral.

Aun cuando el señor Trump planteó al principio esta denuncia unilateral, al final optó por la renegociación (hay quien lo llama “modernización” o “actualización”). Pero aunque aparentemente se haya desechado la salida unilateral como alternativa, no está de más plantear algunas reflexiones muy generales en torno a ella.

La salida del Tratado es en lo formal muy sencilla, está prevista en el artículo 22.05 que señala: “Una Parte podrá denunciar este Tratado seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo. Cuando una Parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes”. Estos seis meses, además, coinciden con el plazo que la legislación de Estados Unidos fija al Ejecutivo para denunciar un acuerdo de esta naturaleza.

Lo primero que ocurriría es que el nivel arancelario aplicable entre las partes ya no sería preferencial (ahora es arancel cero), sino que se aplicaría el arancel consolidado en el GATT por cada Parte. En este caso, el país “beneficiado” sería México porque su nivel arancelario es más alto que el de Estados Unidos: según datos del Banco Mundial, tomados de la OMC, el arancel medio ponderado para productos manufacturados en México es de 3.5 por ciento, en tanto que en Estados Unidos es de 1.7 por ciento (¡prácticamente la mitad!). Para el caso de productos agropecuarios la diferencia es aún mayor (de alrededor del siete por ciento en Estados Unidos, frente al 25 por ciento en México). Claro que el consumidor mexicano (al que se trasladaría la nueva carga), resultaría más perjudicado que el consumidor estadounidense. Un arancel tan bajo en Estados Unidos no tendría por qué inhibir las exportaciones mexicanas (en especial de bienes industriales), a no ser que los exportadores instalados en nuestro país (mexicanos o foráneos) no sean lo suficientemente eficientes como para no poder competir a causa de un arancel de alrededor del dos por ciento en unos bienes y del siete en otro, y dependería de su capacidad como empresarios ver la manera de diluir el efecto de ese cargo a lo largo de la cadena producción-exportación. Es evidente que habrá casos (se está hablando de promedios y sabemos lo que éstos ocultan) que habría que ver con detalle.

Lo anterior parte del supuesto de que Estados Unidos habría de respetar sus compromisos multilaterales. De no hacerlo se estaría ante un panorama absolutamente diferente que tendría que ver con el futuro mismo de uno de los pilares en los que se sustenta el proceso de mundialización en marcha desde hace, al menos, 30 o 40 años. No entro en calificaciones, sólo subrayo que el escenario sería distinto. Estados Unidos estaría rompiendo con

el GATT y con la OMC que lo administra, y algo empezado a construir desde hace siete décadas (me refiero al GATT, no a la OMC que es posterior) podría estar iniciando su derrumbe, lo que no es una buena noticia en un momento en el que renace el nacionalismo excluyente en muchas regiones del mundo (empezando por el propio Estados Unidos).

Una revisión al alza de los aranceles, por encima de lo convenido en el GATT, implicaría —como ya se mencionó— un cambio fundamental en el funcionamiento de la economía internacional; sin embargo, de entrada, no sería deseable que ese fuera el propósito último del gobierno de Estados Unidos, que está preocupado (alarmado, sería más preciso) por la magnitud de su déficit comercial del que responsabiliza a los países superavitarios (el reciente desencuentro con Alemania es una buena muestra de ello). A eso que cobra como presidente de Estados Unidos habría que informarle que el déficit comercial de su país nació en los setenta del siglo pasado, lo que condujo al presidente Nixon a declarar la inconvertibilidad del dólar antes, mucho antes de los tratados y del nacimiento de la OMC, y habría que informarle también que desde entonces el mundo lo ha estado financiando, y que ello tiene su origen en la artificial fortaleza del dólar que facilita las importaciones de Estados Unidos y obstaculiza sus exportaciones. Parece no entender que un dólar artificialmente fuerte es incompatible con el propósito de exportar más e importar menos. Pero este es otro tema.

La pregunta clave es ¿qué quiere decir *renegociar* el TLCAN? *Renegociar* puede ser modificar de una u otra forma algunas de las disposiciones que éste contiene; esto es, volver a negociar lo que ya estaba negociado y funcionando. Por ejemplo, lo relativo a las reglas de origen (a lo que vuelvo más adelante). Otra cosa sería negociar temas no incluidos en el Tratado de 1994, como el comercio electrónico por ejemplo, lo que no sería en sí mismo una *renegociación* sino la negociación *nueva* de algo que no estaba negociado: algo así como una especie de modernización o actualización del Tratado. Esa *modernización* por supuesto que habría que ser negociada. Y un tercer escenario consistiría en una combinación de los dos anteriores, es decir, renegociar algo (¿o todo?) de lo que ya aparece en el Tratado vigente e incorporar nuevos temas que, por algún motivo, no hubieren sido considerados en lo convenido en los noventa del siglo anterior.

El Tratado está compuesto por 22 capítulos, 294 artículos y varios anexos. Aunque su artículo primero (1.01) señala que los tres países “establecen” una zona de libre comercio en los términos contenidos en el artículo XXIV del GATT, la realidad es que el Tratado es más que eso. De acuerdo con este artículo del GATT, una zona de libre comercio es una intensidad o grado de integración en la que las partes se comprometen a eliminar las restricciones al comercio recíproco de mercancías. Nada más. En 1994 se firmó un “entendimiento” sobre cómo interpretar y aplicar este artículo y se procuran

procedimientos para evitar distorsiones o mecanismos de competencia desleal.

Pero el Tratado va mucho más allá. Dicta reglas sobre normalización (Cáp. IX), sobre compras del sector público (Cáp. X), inversión, (Cáp. XI), comercio de servicios (Cáp. XII), telecomunicaciones (Cáp. XIII), servicios financieros (Cáp. XIV), política de competencia (Cáp. XV), monopolios (Cáp. XV), empresas del Estado (Cáp. XV), movimiento de personas (Cáp. XVI), propiedad intelectual (Cáp. XVII). Estos temas trascienden los convencionalmente considerados en una zona de libre comercio, y los señalo porque probablemente es en ellos, o en alguno de ellos, en los que puede ocurrir la revisión del Tratado. Es claro sin embargo, que el presidente de Estados Unidos se proponga, sólo o principalmente, un aumento de los impuestos a la importación.

La eliminación plena de restricciones no ocurrió de inmediato, sino que siguió un calendario establecido en el Tratado y que ya se ha cumplido en los plazos convenidos, y los primeros planteos trumpianos sobre el tema se centraron en ello. Es decir, la importación de productos de origen mexicano (o canadiense) libres de impuestos es lo que considera nocivo para la economía de su país y es con lo que aparentemente quería (o quiere) acabar. Pone como ejemplo a la industria automovilística, sin considerar que las exportaciones de ésta son anteriores al Tratado y obedecen a aspectos internos de la política industrial mexicana de los años ochenta del siglo pasado.

De una u otra forma ha trascendido que en el comunicado del Ejecutivo al Congreso, en el que plantea la revisión del Tratado, se incluyen los siguientes temas:

- a) Reglas de origen
- b) Comercio electrónico
- c) Compras gubernamentales
- d) Propiedad intelectual
- e) Solución de controversias
- f) Mercado laboral
- g) Medio ambiente.

En relación con las Reglas de Origen parecería que el propósito sería eliminar el criterio básico (no único) de que un bien se considera originario cuando el insumo (o los insumos) utilizados son objeto de una transformación de tal magnitud que el bien resultante deba ser clasificado en otra fracción de la Tarifa; es lo que los técnicos llaman “salto arancelario”: una madera que sólo cambia de color, sigue siendo madera, pero si esa madera que se transforma en mesa, cambia de clasificación y, en consecuencia, se

le considera originaria. Éste es el criterio general, pero existen reglas de origen específicas como las existentes, por ejemplo, para la industria textil, o menos generales como las aplicables a animales y plantas vivos, cereales, preparaciones alimenticias, algunos productos químicos, entre otras. Pareciera, sin embargo, que el énfasis se está poniendo en el sector automovilístico (o en el textil) y no en el concepto de orden general.

En compras gubernamentales, el presidente de Estados Unidos ha planteado, —sin concretar— que es necesario modificar el Capítulo X (Compras del Sector Público) para que su gobierno esté en condiciones de favorecer a los proveedores locales. Sobre esto, vuelvo más adelante.

Lo relativo a la propiedad intelectual está considerado en el Capítulo XVII y no se conocen (al menos yo no conozco) los propósitos perseguidos por el presidente de Estados Unidos. En rigor, este capítulo establece el compromiso de respetar los acuerdos y convenios vigentes en esa fecha en materia de propiedad intelectual. No hace referencia al ADPIC porque éste no existía (nació como un anexo al convenio constitutivo de la OMC en 1994).

Tampoco se conocen los detalles sobre lo que se desea renegociar en el tema de la solución de controversias, y probablemente no estaría de más examinar si el procedimiento vigente es o no eficaz. Aparentemente, lo que desea el gobierno de Estados Unidos es que las controversias sean resueltas por tribunales estadounidenses y no bilaterales o trilaterales. La recientemente concluida disputa por el real o supuesto dumping azucarero mexicano, apunta en el sentido de que el sistema actual no funciona. Ello se había acreditado años antes en ocasión de la prohibición estadounidense a la entrada de camiones mexicanos a su territorio, y que sólo se resolvió cuando México impuso sanciones a algunas exportaciones de aquel país.

El tema de comercio electrónico sí es nuevo: sería un típico ejemplo de modernización del Tratado, esto es, de incluir un tema que no era, o no se consideró relevante, hace más de 20 años. No sería una renegociación.

Lo relativo a los temas laboral y ambiental, recordemos que en su momento Estados Unidos pidió (México y Canadá aceptaron) la suscripción de dos acuerdos paralelos, precisamente sobre estos tópicos, que están en vigor. Lo que se pretende es evitar que cualquiera de los tres socios se valga de artilugios en esos ámbitos para competir “deslealmente” (habría que ver si hoy Estados Unidos tiene el cinismo de formular planteamientos en torno a la cuestión ambiental después de su rechazo a lo firmado por su país y otros 194 países en París hace año y medio).

Puede haber, y de hecho hay, otros temas, pero sólo me he referido a los más mencionados. Sin embargo, para México lo primero a negociar es, 23 años después, el reconocimiento de su condición de país de menor desarro-

llo. Esto es, asumir, para fines prácticos y operativos, la evidente asimetría entre las partes. Ésta, la asimetría, sí fue considerada en los acuerdos con la Unión Europea, con la Asociación Europea de Libre Comercio y con Japón. En los tres casos los plazos de desgravación fueron diferentes y, además, se aprobaron mecanismos de apoyo a la economía mexicana: ejemplo, el compromiso japonés de contribuir en la instalación de las llamadas “industrias de soporte” que tenían el propósito de articular, de integrar, la planta industrial mexicana (lo que no ha funcionado por los problemas derivados de la inexistencia de una política industrial en México claramente definida, pero ése es otro tema). Por otra parte, lo que se plantea asumir son las diferencias entre las partes, no es ninguna novedad ni supone desdoro alguno. En la Unión Europea —que alguna experiencia tiene en materia de integración o formación de un bloque— de tiempo atrás existen los Fondos Estructurales (1986) y los Fondos de Cohesión (que nacieron con el euro), pero además, los países menos adelantados han contado con plazos distintos (o flexibles) para que sus respectivas economías se adapten a las condiciones de competencia con economías más desarrolladas. España, Grecia, Irlanda y Portugal, entre otros, constituyen el primer ejemplo —los despectivamente llamados “PIGS”—, pero más adelante también han recibido un trato especial los países de la quinta ampliación, los de Europa central y oriental. Esto es, se reconoce que no puede haber trato igual entre desiguales so pena de acentuar la desigualdad.

Ese puede ser (o debe ser) el eje en torno al cual gire una eventual renegociación del Tratado, y una de sus manifestaciones concretas habría de ser la revisión del Capítulo X que impide la utilización de la capacidad de compra del sector público como instrumento de la política industrial (claro, primero se requiere que exista una política industrial). Recordemos que el lamentablemente desaparecido Comité de Importaciones del Sector Público fue un poderoso y eficaz instrumento de apoyo a la industrialización (evidentemente, como todos sabemos, esta desaparición no es atribuible al Tratado). Ya mencioné que este tema es de los que el Ejecutivo estadounidense también quiere renegociar, claro, para proteger sus intereses.

El anterior es sólo un ejemplo de por dónde podría encaminarse la renegociación, pero en el fondo de lo que se trataría sería de convertir al Tratado en un instrumento de estímulo al desarrollo de México: hasta hoy no lo ha sido (se está ante un crecimiento medio del orden del dos al dos y medio por ciento anual, que nada tiene que ver con las tasas del seis y seis y medio por ciento, que eran habituales hasta los ochenta), pero los riesgos que implica su ruptura son considerables por aquello de la incertidumbre e inestabilidad que podría generar entre los inversionistas. Y son considerables porque ha aumentado el grado de dependencia de la economía mexicana respecto

de la estadounidense. Como ya se mencionó líneas arriba, en términos muy gruesos, podría decirse que más de un tercio de la economía mexicana depende directamente de lo que sucede en Estados Unidos.

Por otra parte, la eventual renegociación del TLCAN podría ofrecer a México la oportunidad de incorporar el tema migratorio. Ha trascendido que durante la negociación inicial, la de los noventa, México planteó su inclusión pero Estados Unidos pidió a cambio que se incluyera el tema del petróleo. Ante la negativa mexicana a esta pretensión ambos temas se excluyeron. Y para dejar claro que México no incorporaría lo concerniente a la cuestión petrolera, el primer artículo del Capítulo VI (Energía y petroquímica básica) es el único que hace referencia expresa a la Constitución. Dice: “Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones” (esta es, por cierto, la única alusión a la Constitución en todo el Tratado). Hoy la situación es distinta. La reforma energética ha precisado de una modificación sustancial de la Constitución y ha abierto el sector a la participación extranjera. Sin entrar a un tema para el que no he sido convocado, sí puede afirmarse que ahora, en caso de que prevaleciese el mismo planteamiento de parte de Estados Unidos —migración a cambio de petróleo o de participación en la industria petrolera—, México ya no tendría carta que jugar, precisamente por el respeto a su Constitución del que habla el artículo 6.01.

Este es el marco general que percibo en torno a la inminente renegociación del Tratado, y una primera enseñanza de lo que se dice que puede ocurrir consiste en que México, ahora sí, ponga en práctica una política comercial e industrial que reduzca la dependencia sin, como dije, desaprovechar la ventaja que le puede proporcionar su situación geográfica. Alguien dijo, hace muchos años, que no se trata de estar contra nadie, sino de estar en favor de nosotros mismos.

C. HACIA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

LA INTEGRACIÓN AUTÓNOMA DE AMÉRICA LATINA. EL PAPEL RELEVANTE DE LA CELAC*

ALBERTO ROCHA VALENCIA**

INTRODUCCIÓN

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue posible por el impulso autonomista que imprimieron los gobiernos progresistas en la región, desde finales de la década de los años noventa del siglo pasado. Si bien los gobiernos progresistas no coparon todos los gobiernos de los países de la región, sí lograron una fuerte presencia como para reorientar su curso geoeconómico y geopolítico, cuyo resultado más notable es haberle imprimido una fuerte dosis de autonomía. De esta manera, la CELAC es un punto de llegada y de partida. De llegada al taller de su diseño institucional y de partida para la implementación de su dinámica interna y externa regional.

Por autonomía regional entendemos el fortalecimiento de las capacidades endógenas (materiales, semimateriales e inmateriales), resultado de una dinámica virtuosa interna-externa, impulsada por una dirección política adecuada, que en todo momento reflexiona sobre el curso histórico propio a seguir.

Desde los años sesenta, el proyecto de conformación de América Latina y el Caribe (ALC) como un espacio económico para el desarrollo, permitió impulsar un proceso de integración regional que ha atravesado tres etapas y se encuentra iniciando una cuarta:

Primera etapa 1960-1970. El regionalismo cerrado y su lógica de desarrollo hacia adentro (de cuño estructuralista) sustentado en el modelo de

* Una versión diferente de este trabajo está en proceso de edición: *Dimensiones, estrategias y alternativas de integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015)*, tomo II, *Política, geopolítica y ecología política*.

** Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara.

industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Se impulsa el proyecto de construcción de un mercado común latinoamericano y se crean instituciones regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El enfoque, en un primer momento es regional; luego en un segundo momento se pasa al enfoque subregional, dando lugar a formación del Acuerdo de Cartagena (AC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La crisis del modelo ISI cierra esta etapa.

Segunda etapa 1980-1990. El regionalismo abierto y su lógica de desarrollo hacia afuera (de matriz neoliberal) que reposaba sobre la acción externa de los capitales (de afuera hacia adentro) y la dinámica económica volcada hacia las exportaciones. A nivel regional se mantiene el proyecto de construcción del mercado común latinoamericano, se impulsa el proyecto de Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), la ALALC se transforma en el Área de Latinoamericana de Integración (ALADI), aparece el Grupo de Río y se mantiene el SELA. A nivel subregional, los esquemas anteriores son reestructurados: la AC se convierte en Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MCCA se convierte en Sistema de Integración de Centro América (SICA) y la CARICOM continúa como tal. Ahora bien, se intensifica la dinámica subregional y se crean: el Grupo de los Tres (G3), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) —que no pasó de ser un esquema de cooperación— y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En esta etapa se pensaba que las dinámicas subregionales podrían abonar la dinámica regional y converger en ella, en algún momento. Esta etapa también se cerró con la crisis del modelo de regionalismo abierto y de la experiencia neoliberal.

Tercera etapa 2000-2015. El regionalismo alternativo y semiabierto (cercano del neoestructuralismo y del nuevo desarrollismo) que fue impulsado por los gobiernos progresistas. En un primer momento, a nivel regional no hay novedades, todo sigue igual. Los primeros cambios se producen en el nivel subregional cuando se produce la convergencia integradora de México con el SICA. Aparece, de esta manera, el espacio de integración mesoamericano, primero llamado Plan Puebla Panamá (PPP) y, más adelante, Proyecto Mesoamericano (PM). Esto es, toma forma una suerte de mesorregión de integración; claro está muy influida por el rol de México como potencia regional. En un segundo momento, toma forma el Área de Libre Comercio de Sudamérica, con base en la convergencia integradora entre el MERCOSUR, la CAN y Chile. Este proceso dará lugar después a la Comunidad Sudamericana de Naciones y finalmente a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ahora se añaden Surinam y Guyana. Entonces toma forma inicial la segunda mesorregión la fundación, liderada por la otra potencia re-

gional, Brasil. También en este momento se funda la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y Venezuela decide salir de la CAN para incorporarse al MERCOSUR. En un tercer momento, se funda la CELAC, como foro político y diplomático regional (en sustitución del Grupo de Río) y luego se crea la Alianza del Pacífico (AP) en el nivel subregional. Esta tercera etapa se habría cerrado con el declive relativo de los gobiernos progresistas y la crisis de los modelos económicos neoextractivistas, debido a la caída de los precios de las materias primas (petróleo, gas y minerales diversos).

Cuarta etapa, desde 2016 hacia adelante. El regreso del regionalismo abierto y la vuelta relativa de nuevos gobiernos neoliberales. Desde entonces se inicia el cuestionamiento de regionalismo alternativo y semiabierto y posiblemente se avance en el debilitamiento de la CELAC, el MERCOSUR, la UNASUR, y se trate de relanzar y fortalecer la AP, buscando su acercamiento con un MERCOSUR rediseñado. Hay información que indica que en esta etapa se podría impulsar la creación de una Área de Libre Comercio Latinoamericana con base en la convergencia MERCOSUR-AP. Hay mucho por verse en los años que vienen.

Como sabemos la CELAC pudo plasmarse como foro político-diplomático regional, en reemplazo del Grupo de Río (un mecanismo permanente de consulta y concertación política), pero, además, fue dotada de capacidades para impulsar una dinámica interna integradora y una dinámica externa vinculadora. ¿Cómo fue diseñado su esquema institucional? ¿Cuál es su desempeño interno regional y externo internacional? ¿Por qué esta tercera etapa ha sido tan prometedora para la región?

Hasta donde hemos avanzado en el análisis de la corta existencia de este régimen político regional, la CELAC, más allá de las expectativas, ha logrado generar una dinámica interna-regional y una dinámica externa-internacional inéditas, pues la región se puso en movimiento tanto a su interior como a su exterior, habiendo ganado cohesión y unidad como conjunto e iniciado su proyección como región en el mundo. Es decir, la CELAC no ha operado sola y exclusivamente como foro político-diplomático regional, sino además se ha ensayado como una institución dotada de capacidades técnico-políticas impresionantes. Entendemos que esto sucede cuando la región comienza a incrementar su autonomía, se va fortaleciendo internamente y desplegando internacionalmente.

En este trabajo nos ocuparemos del análisis de la CELAC como foro político-diplomático y de sus capacidades técnico-políticas, en el contexto de la tercera etapa del proceso de integración latinoamericano y caribeño. Además de abordar el análisis de sus dinámicas internas y externas regionales. Como veremos esta etapa, que ya se cerró o se está cerrando, ha sido muy pro-

misoria para ALC, pues la CELAC es un logro ejemplar del regionalismo alternativo y del proceso de autonomización de la región.

EL PROCESO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA CELAC COMO FORO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO

El punto de partida fueron los preparativos para organizar la I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC que implicó el despliegue de una acción político-diplomática inicial e inédita en la región. La I CALC sobre Integración y Desarrollo se realizó el 16 y 17 de diciembre 2008 en Bahía-Brasil (I CALC, 2008). El presidente Lula da Silva de Brasil fue el que impulsó esta iniciativa. Esta primera cumbre tuvo como objeto debatir sobre la “unidad de la región”, sin la tutela de EU y como alternativa a los “Caminos hacia la Prosperidad de las Américas” (la I Reunión Ministerial tuvo lugar el 10 de diciembre en Panamá), propuesta con la cual el gobierno norteamericano intentó sustituir el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), descartado en la IV Cumbre del Mar del Plata en el año de 2005. Sin duda, este fue un acontecimiento político-diplomático de primera magnitud, que no se había producido ni visto desde hace 200 años en toda la región.

En la Cumbre de Bahía se decidió celebrar la II CALC, en febrero de 2010 en México (II CALC, 2010a). El lunes 22 de febrero se concretó la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (integrada por la II CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río). En esta cumbre la novedad llegó cuando el 23 de febrero, el presidente de México, Felipe Calderón, anunció que los presidentes de ALC habían acordado constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, lo cual quedó ratificado en la Declaración de la Cumbre de la Unidad de ALC (II CALC, 2010b).

En este documento se anotan las decisiones que se acordaron: 1) constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños; 2) consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña; 3) que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños trabajará sobre la base de: la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, flexibilidad, la participación voluntaria, pluralidad y diversidad; 4) que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños asuma el patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo; 5) que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños deberá, prioritariamente: impulsar la integración regional con miras a la promoción de nues-

tro desarrollo sostenible; promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional; entre otros puntos importantes; 6) finalmente, se establece mantener el foro unificado de la CALC y el Grupo de Río, en tanto no culmine el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

La III CALC y la XXII Cumbre del Grupo de Río, se realizó el 2 y 3 de diciembre del 2011. En esta cumbre se aprobaron tres documentos importantes: la Declaración de Caracas, el Plan de Acción de Caracas 2012 y los Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC.

En la Declaración de Caracas (III CALC, 2011a) los mandatarios de los 33 países de ALC dejaron establecidos los propósitos de la CELAC:

- Que [...] la CELAC avance en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre unidad y la diversidad de nuestros pueblos [...].
- Que [...] la CELAC se convierta en un espacio que reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos, y plurinacional de algunos de nuestros países en especial de las comunidades originarias que promueven y recrean la memoria histórica, los saberes y los conocimientos ancestrales.

En la Declaración de Caracas quedó plasmada la definición de la CELAC:

- Que la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de ALC, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional.

En el documento Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC (III CALC, 2011b) se establece lo siguiente:

- Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región.

- Los órganos de la CELAC: 1. Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. 2. Reunión de Ministras y Ministros de relaciones Exteriores. 3. Presidencia Pro Témpore. 4. Reunión de Coordinadores Nacionales. 5. Reuniones especializadas. 6. Troika.
- En este esquema institucional, las decisiones (declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y especiales y resoluciones) se tomarán por consenso en todos sus órganos y tienen el carácter de acuerdos políticos, por lo tanto, constituyen mandatos.¹

NATURALEZA, ESQUEMA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CELAC

Se impuso, después de la experiencia del Grupo de Río, la creación de una instancia político-diplomática regional que abarcara toda la región y tuviera un alcance regional, continental e internacional.

Naturaleza

Veamos algunos de sus rasgos más importantes:²

En primer lugar, la CELAC es la cúspide institucional que le faltaba a ALC; es decir faltaba una instancia donde se dialogara, concertara y consensara sobre las orientaciones y dinámicas (políticas, económicas, sociales, etc.) fundamentales de la región. Es el logro político-regional implicó dotar de una cabeza político-diplomática y/o de una instancia de dirección a la región, en un contexto de respeto de la diversidad ideológica y política de los gobiernos de cada uno de los países. Y esta es su característica más importante. En segundo lugar, la CELAC es una instancia o mecanismo para impulsar los procesos de cooperación y de integración regional y subregional. En tercer lugar, la CELAC nace con una connotación geopolítica manifiesta, puesto que explicita su pertenencia a un espacio común regional, donde los pueblos que la habitan despliegan una identidad latinoamericana-caribeña. En cuarto lugar, la CELAC, como mecanismo, es una institución regional mínima y de naturaleza intergubernamental. En quinto lugar, la CELAC es también una instancia de representación, relacionamiento e interlocución de la región con países, regiones y grupos diversas del

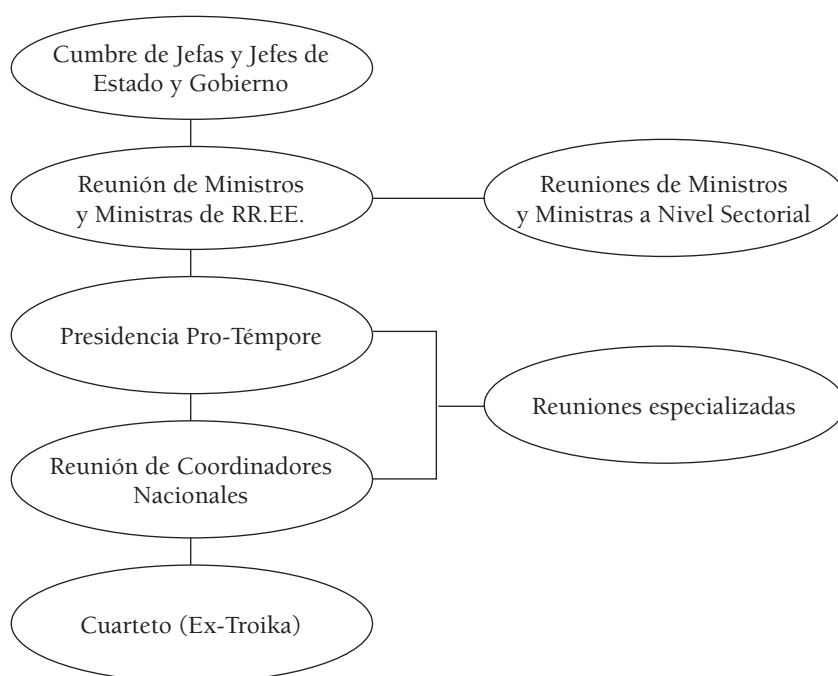
¹ Hasta aquí hemos presentado un resumen del proceso político-diplomático que conduce a la fundación e institucionalización de la CELAC; resumen realizado sobre la base de un trabajo que hemos publicado con anterioridad (Rocha Valencia, 2014).

² Tal como ya lo expusimos en el trabajo citado anteriormente (Rocha Valencia, 2014).

mundo. En sexto lugar, con la CELAC se inicia un proceso regional amplio y dinámico organizado en ejes de acción.

Esquema institucional

ESQUEMA 1
ORGANIGRAMA CELAC



FUENTE: CELAC, (2011), Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.

El organigrama permite visualizar a la CELAC como foro político-diplomático regional de concertación política dotado de una institucionalidad mínima y con personería jurídica. Pero, una institución internacional-regional colocada en la cúspide de las instituciones regionales, con la finalidad de impulsar la concertación política, la cooperación y la integración de los Estados; una institución con capacidad para impulsar las dinámicas interna y externa de la región.

Funcionamiento

La CELAC es un foro político diplomático dotado de una institucionalidad mínima, conformado por cinco órganos: la Cumbre de Jefas y Jefes de Es-

tado y Gobierno; la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores (que pueden dar lugar a reuniones ministeriales sectoriales); la Presidencia Pro-Témpore, la Reunión de Coordinadores Nacionales (y otras de carácter especial) y el Cuarteto (o Ex Troika). Todos los órganos tienen como titulares a personal de los sistemas políticos nacionales y son nombrados por los gobiernos nacionales, salvo la Presidencia Pro-Témpore que es designada por la cumbre. Además todas las instituciones son intergubernamentales (dependen de los gobiernos nacionales) y toman sus decisiones por consenso. En cuanto a las funciones, la cumbre, es el órgano político más importante, puesto que define la orientación política interna como externa de la región. Esta cumbre es eminentemente presidencial e imprime una dinámica de arriba hacia abajo del proceso de integración regional. La Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores. Es el segundo órgano político en importancia puesto que secunda todas las dinámicas presidenciales de la cumbre, además de emitir resoluciones y pronunciamientos. La Presidencia Pro-Témpore es el órgano técnico-político y administrativo que dinamiza cada uno de los órganos de la CELAC y también de los otros esquemas regionales y subregionales. Es una instancia de ejecución de las decisiones de la cumbre y resoluciones de la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores. La Reunión de Coordinadores Nacionales es la instancia de vinculación de los Estados nacionales con la Presidencia Pro-Témpore y la que permite organizar los sustentos y apoyos desde el nivel nacional al nivel regional. Su función es esencialmente técnica. Esta reunión es una real correa de transmisión desde lo nacional hacia lo regional. Las reuniones especializadas, también muy técnicas, permiten atender ciertas áreas de interés regional. El Cuarteto, es una instancia de asistencia técnico-política de la Presidencia Pro-Témpore.

CUATRO CUMBRES: 2013, 2014, 2015 Y 2016. DECLARACIONES Y PLANES DE ACCIÓN

Las cumbres de presidentes de la CELAC fueron decisivas y de mucha trascendencia para toda la región. Fueron decisivas porque apuntalaron la unidad y fortalecieron la autonomía de la región; y fueron trascendentes porque le imprimieron una dinámica interna y una interna externa a la región nunca antes vista.

La I Cumbre de la CELAC en Santiago-Chile (2013)

El presidente de Chile, Sebastián Piñera, asumió la primera Presidencia Pro-Témpore de la CELAC para el año 2012, y la Troika quedó conforma-

CUADRO 1
CUADRO DE ANÁLISIS POLÍTICO INSTITUCIONAL CELAC

<i>Clasificación/ Nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramientos</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
1. Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y Jefes de Gobierno	Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Gobiernos nacionales	Instancia suprema de la Comunidad - Definir directrices y lineamientos políticos, y establecer las prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC. - Adoptar los lineamientos políticos y estrategias para las relaciones con terceros Estados u otras organizaciones o foros Intergubernamentales de carácter internacional, regional o subregional.	Consenso	Intergubernamental
2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Gobiernos nacionales	Adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos sobre temas de carácter regional o internacional.	Consenso	Intergubernamental
3. Presidencia Pro Tempore	Jefa o Jefe de Estado y de Gobierno del País sede de la Presidencia Pro Tempore	Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de la CELAC - Preparar, convocar y presidirlas Cumbres de los Organos más importantes de la CELAC, así como las reuniones de los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración. - Instrumentar las decisiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.	Consenso	Intergubernamental

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Clasificación/ Nombre</i>	<i>Titulares</i>	<i>Nombramientos</i>	<i>Funciones</i>	<i>Toma de decisiones</i>	<i>Nivel de integración</i>
4. Reunión de Coordinadores nacionales	Coordinadores nacionales	Gobiernos de cada país	Vinculación de los Estados nacionales con la Presidencia Pro Tempore de la CELAC • Coordinar a nivel nacional los temas de la unidad, diálogo y concertación política regional. • Ser la instancias de enlace y coordinación para los temas de la unidad, concertación y diálogo político de la CELAC. • Ser las instancias de enlace y coordinación para los programas, proyectos e iniciativas de integración, cooperación y desarrollo.	Consenso	Intergubernamental
5. Reuniones especializadas	Funcionarios de alto nivel	Gobiernos de cada País	Atender áreas de interés y otras prioritizadas para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales.	Consenso	Intergubernamental
6. Cuarteto (ex-Troika)	Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno del País sede de la Presidencia Pro Tempore actual, País sede de la Presidencia Pro Tempore anterior, País de la próxima Presidencia Pro Tempore y la Presidencia Pro Tempore de un Estado miembro de la CARICOM	Gobiernos nacionales	Asistir a la Presidencia Pro Tempore	Consenso	Intergubernamental

FUENTE: CELAC, (2011), Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de la CELAC, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.

da por Chile, Venezuela y Cuba. De este modo la CELAC se puso en marcha con el Plan de Acción de Caracas 2012. Al presidente Piñeira le tocó la conducción del primer tramo de la existencia de la CELAC. La realización de su primera Cumbre, los días 27 y 28 de enero de 2013, es una prueba de su buen funcionamiento. Días antes de dicha Cumbre, 26 y 27 de enero, se realizó la reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y de la Unión Europea (UE), además de los Presidentes del Consejo Europeo y de la Unión Europea.

La I Cumbre de la CELAC se realizó después de un año de actividades político-diplomáticas intensas bajo la primera Presidencia Pro-Tempore del presidente Piñeira. La Cumbre emitió tres documentos importantes: la Declaración de Santiago de la I Cumbre de la CELAC; el Plan de Acción de Santiago; además de una Decisión y varias Resoluciones.

En la Declaración de Santiago de la I Cumbre de la CELAC, llevada a cabo del 27 al 28 de enero de 2013, se anota un párrafo que subraya la importancia político-diplomática de la CELAC (I Cumbre CELAC, 2013a):

Destacamos que la puesta en funcionamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) constituye un hito en la historia de América Latina y el Caribe al agrupar en forma permanente a los 33 países de la región en un mecanismo de diálogo y concertación, que se va conformando como un foro y actor político, para avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad.

En este texto se resaltan tres cuestiones de importancia: 1) la naturaleza actual de la CELAC, un mecanismo de diálogo y concertación regional; 2) su evolución posible hacia su conformación en foro político-diplomático regional y en actor político internacional, y 3) su objetivo principal, impulsar el proceso de integración regional.

Por otro lado, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la I Cumbre de la CELAC, decidieron aprobar el Plan de Acción de Santiago (I Cumbre CELAC, 2013b), donde se subrayan los esfuerzos que deberán realizarse para disminuir la actual “brecha de infraestructura” en América latina y el Caribe.

La II Cumbre de la CELAC en La Habana-Cuba (2014)

La CELAC se desenvuelve y consolida rápidamente como foro político diplomático regional. Su dinamismo interno (en la región) como externo (fuera de la región) durante el año de 2013 e inicios del 2014, la van colocando en el centro de la actividad político diplomática regional. En el año 2013

la CELAC despliega un dinamismo interno como externo con importantes realizaciones, hasta llegar a la II Cumbre de Presidentes y Presidentas de inicios del año 2014.

De esta manera se llega a la II Cumbre de la CELAC, realizada los días 28 y 29 de enero de 2014 en La Habana, Cuba. En esta Cumbre se produjo una Declaración, un Plan de Acción, una Proclama y un conjunto de Declaraciones.

La Declaración de La Habana (II Cumbre CELAC, 2014a) está conformada por 83 puntos, los que revisan afirmativamente cada una de las iniciativas, acciones y el dinamismo (interno y externo) desplegado por la CELAC. En el punto primero se expresa una reafirmación en la unidad y la integración de la región. En el punto segundo se confirma que el fortalecimiento de la CELAC, como foro y actor político internacional, es una de las prioridades, para lo cual es fundamental alcanzar el perfeccionamiento de la coordinación y la cooperación entre sus miembros. Luego se abordan temas regionales, internacionales y mundiales.

El Plan de Acción de La Habana (II Cumbre CELAC, 2014b), acordado para implementarse en el año 2014, bajo la Presidencia Pro-Témpore del presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, está conformado por 21 ejes de acción. Para cada uno de estos ejes se anotan directivas precisas sobre las tareas a realizar, los alcances de las acciones, los actores participantes y las instancias involucradas de la CELAC (como las actividades de la Troika, las reuniones sectoriales de ministros, las reuniones de altas autoridades, las reuniones de coordinadores nacionales y las reuniones de los grupos de trabajo).

Cabe destacar que se han agregado cada vez nuevos ejes de acción regional y que la CELAC se ha visto en la necesidad de fortalecerse institucionalmente para alcanzar una cobertura de todos ellos. Así, el dinamismo de la CELAC va en aumento y sienta presencia en la región, lo que necesariamente termina reforzándola como Foro Político-Diplomático y Político-Técnico regional.

Finalmente, anotamos que en la II Cumbre de la CELAC (La Habana, 2014) se puso énfasis en tres temas con sendas declaraciones especiales: el fortalecimiento de la integración regional, la cooperación internacional de la CELAC y el establecimiento del Foro China-CELAC; entre otros temas importantes como el fin del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba.

En la Declaración Especial sobre el Fortalecimiento de la Integración (II Cumbre de la CELAC), se enfatiza la idea de la integración regional como “una estrategia complementaria a los esfuerzos nacionales para alcanzar mayores niveles de desarrollo, así como para una mayor y mejor inserción

internacional”. Punto seguido, se hace un llamado colectivo para seguir impulsando la consolidación de la integración por medio de “la profundización de los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración y las Presidencias y Secretarías Pro-Témpore de dichos mecanismos”.

Sigue la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional (II Cumbre de la CELAC), donde se coloca el acento en la cooperación Sur-Sur como “instrumento privilegiado para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimientos entre los países”. Luego en la Declaración Especial sobre el Establecimiento del Foro China-CELAC, se acuerda el establecimiento del mencionado foro internacional.

Hasta aquí son muy claros los propósitos de la CELAC como foro político-diplomático y político-técnico regional, pues en primer lugar, ensaya vincular los diversos esquemas de integración regional y subregional y, en segundo lugar, busca insertarse en una dinámica de cooperación Sur-Sur. Todo esto puede verse corroborado tanto en su dinámica interna como en su dinámica externa, que quedó bien expuesta en la Declaración de La Habana y en Plan de Acción de la CELAC (II Cumbre de la CELAC, 2014).

La III Cumbre de la CELAC en Belén-Costa Rica (2015)

La III Cumbre de la CELAC se realizó bajo el lema “Construyendo juntos”, y nos dejó como legado: los discursos de los presidentes y presidentas, una Declaración Política, un Plan de Acción y 13 Declaraciones Especiales. El presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, fue el anfitrión de las delegaciones diplomáticas de los 33 países de la región.

Esta III Cumbre no solamente guarda el espíritu de las anteriores, sino que empata con las dinámicas impulsadas por ellas, y se pretende continuar con la labor desplegada. Así, en la Declaración Política de Belén (III cumbre de la CELAC, 2015a) se anota:

Reconocemos a la CELAC como el mecanismo de diálogo y concertación política competente para que los 33 países de la Comunidad fortalezcamos la unidad en la diversidad, la integración, la cooperación, la solidaridad y el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, de modo tal que nos permitan avanzar hacia una mayor prosperidad y bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños.

La Declaración Política de Belén (28 Y 29 de enero 2015) es un documento copioso construido en torno a siete ejes y 94 puntos, donde se establecen las grandes directrices de la CELAC para el desenvolvimiento, tanto para al interior como para el exterior de la región.

El Plan de Acción de la CELAC 2015 (III cumbre de la CELAC, 2015b) está organizado en 26 ejes, que permiten visualizar la acción interna como externa de la CELAC.

Durante el año 2014 e inicios del 2015, la CELAC avanzó en su consolidación como foro político diplomático y político-técnico regional, pues el despliegue de los ministros de Relaciones Exteriores, de los ministros de los diferentes sectores, de altas autoridades, de funcionarios y técnicos, fue espectacular. Nunca antes se había visto el movimiento de tal cantidad de personal especializado en los asuntos internos y externos de la región. Su dinámica interna regional logró abarcar la región e incursionar constructivamente en un número importante de sus sectores. Su dinámica externa e internacional se fue vinculando con organismos internacionales, foros internacionales, regiones y países. De esta manera, ALC inicia su proceso de unidad y cohesión como región e inicia su presentación con perfil propio en la escena internacional.

La IV Cumbre de la CELAC en Quito-Ecuador (2016)

En el año 2015 todo parecía que iba para adelante en la región, pues la III Cumbre de la CELAC arrojó un balance positivo respecto de su fortalecimiento como foro político-diplomático y político-técnico, tanto al interior de la región como fuera de ésta. Además, al inicio de este año se realizó la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China y, luego —unos meses después— se implementó la II Cumbre CELAC-UE.

Pero, a fines de este año, la escena política latinoamericana comenzó a cubrirse de nubarrones grises por la desestabilización de Venezuela (crisis económica, social y política) y el cuestionamiento del gobierno del presidente Nicolás Maduro, que condujo a la iniciativa de la oposición (en la primera mitad del 2016) para realizar un referendo revocatorio contra el presidente; el inicio del proceso de destitución de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff (diciembre 2015), y el acuerdo de diputados y senadores para iniciarle un juicio político (abril 2016), por lo que fue apartada del gobierno y sustituida por el conservador neoliberal Michel Temer (acto que la opinión pública internacional considera como un golpe parlamentario o un endogolpe); finalmente, la derrota electoral del candidato de la presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, y la llegada al gobierno de otro neoliberal como el presidente Mauricio Macri (diciembre 2015). Todos estos acontecimientos, entre otros sucedidos a los gobiernos de Morales, Correa y Bachelet en Bolivia, Ecuador y Chile. Además, en Perú también se instituyó otro gobierno neoliberal con Pedro Pablo Kuczynski. Entonces se habló del viraje político y geopolítico de la región y del fin del ciclo de gobiernos progresistas. Evidentemente, los gobiernos neoliberales estaban de vuelta

y se abría un nuevo ciclo neoliberal. Así, los meses recorridos del 2016 han marcado los inicios de este nuevo proceso político en ALC.

Los cambios políticos que se procesaron a finales del 2015 e inicios del 2016, como veremos, comenzaron por afectar el desenvolvimiento destacado de la CELAC. Todavía durante todo el año 2015 esta nueva institución regional siguió su dinámica de desenvolvimiento intrarregional y extrarregional, pero en la IV Cumbre de Quito ya se manifestaron los primeros problemas: ausencia de mandatarios, discrepancias políticas bilaterales y falta de consenso a la hora de los acuerdos.

• I Reunión Ministerial del Foro CELAC-China

La política exterior de China hacia ALC se ha mostrado muy activa, pues la región es una que reviste importancia estratégica. En consecuencia, el presidente Xi Jinping visitó la región tres veces (2013, 2014 y 2016)³ y el Primer Ministro Li Keqiang dos veces (2015 y 2016).

El primer viaje del mandatario chino fue entre fines de mayo e inicios de junio del año 2013. El periplo se inició en Trinidad y Tobago, luego continuó en Costa Rica, siguió en México y finalizó en Estados Unidos. El segundo viaje tuvo lugar en el mes de julio de 2014, con motivo de la celebración de la VI Cumbre de los BRICS en Fortaleza, Brasil (15 de julio). Esta vez, además de participar en la Cumbre de los BRICS, se reunió con las Cámaras de Senadores y Diputados de Brasil (16 de julio), con el Cuarteto de la CELAC y otros mandatarios (17 de julio) y, después —en visita especial en tres países— se reunió con la presidenta de Argentina, y los presidentes de Venezuela y Cuba, lo que implicó que se reuniera con casi todos los y las presidentas y presidentes de América del Sur. El tercer viaje de Xi Jinping se realizó para participar en la Cumbre de la APEC que tuvo lugar en Lima-Perú, entre el 19 y el 23 de noviembre de 2016, lo que implicó visitar, además de Perú, a dos países más como Ecuador y Chile.

Es importante anotar que fue durante el segundo viaje de Xi Jinping que él propuso establecer una “asociación global de igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común entre China y América Latina y el Caribe”, inaugurar oficialmente el Foro China-CELAC y convocar la primera Reunión Ministerial. También se reitera la determinación para formular el Plan de Cooperación China-ALC (2015-2019), además se establece el compromiso para participar en la construcción del Fondo de Cooperación China-ALC. En consecuencia, la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC se realizó en la ciudad de Beijing, China, el 8 y 9 de enero de 2015.

³ Anotamos que en el año 2011, Xi Jinping visitó nuestra región cuando se desempeñaba como vicepresidente de China.

Como resultado de esta primera Reunión Ministerial —que tuvo como lema “Nueva Plataforma, Nuevo Punto de Partida y Nuevas Oportunidades”—, se emitió la Declaración de Beijing (Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, 2015a). De esta reunión también surgió el Plan de Cooperación CELAC-China (2015-2019), que está conformado por 14 ejes: 1) Política y Seguridad; 2) Asuntos Internacionales; 3) Comercio, Inversión y Finanzas; 4) Infraestructura y Transporte; 5) Energía y Recursos Naturales; 6) Agricultura; 7) Industria, Ciencia y Tecnología; 8) Educación y Capacitación de Recursos Humanos; 9) Cultura y Deportes; 10) Prensa, Medios de Comunicación y Publicación; 11) Turismo; 12) Protección del Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres. Erradicación de la Pobreza y Salud; 13) Amistad entre los Pueblos; 14) Implementación de Iniciativas.

Finalmente es importante dejar constancia que en esta Reunión Ministerial se procesó un documento sobre Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del Foro CELAC-China (Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, 2015c).

De esta manera, hemos abordado resumidamente el proceso y los alcances del relacionamiento de la CELAC con China, como un ejemplo de lo que se ha llamado como Cooperación Sur-Sur. Pero, si bien la propuesta de relacionamiento con China surgió de la CELAC, es más que evidente el peso económico e iniciativa proactiva de China en la relación bilateral.

• II Cumbre Presidencial CELAC-UE

Como ya hemos anotado en el Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña del 2012, en el artículo “La I Cumbre de la CELAC en Santiago-Chile: el camino hacia la autonomía”, la historia de esta relación birregional se remonta al año 1999 (en Río de Janeiro, Brasil) cuando se realizó la Primera Cumbre ALC-UE. Desde entonces, bajo este formato, se realizaron siete cumbres, la Séptima Cumbre ALC-UE se realizó en el año de 2012. Después, una vez fundada la CELAC, se pasó a otra forma de relación institucional. De esta manera, en el año de 2012 tuvo lugar la I Cumbre CELAC-UE, de la cual también dimos cuenta sucinta en el citado artículo.

Ahora, de manera muy sintética, también daremos cuenta de la II Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas, Bélgica, los días 10 y 11 de junio de 2015, unos meses después de la IV Cumbre de la CELAC que fue implementada en Quito, Ecuador. En esta IV Cumbre se procesaron tres documentos importantes: 1) Declaración Política, “Una asociación para la próxima generación” (Cumbre CELAC-UE, 2015c); 2) Declaración de Bruselas, “Modelar nuestro futuro común: trabajar para unas sociedades prósperas, cohe-

sionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos” (Cumbre CELAC-UE, 2015a); 3. Plan de Acción UE-CELAC (Cumbre CELAC-UE, 2015b). En la Declaración Política se anota el propósito general esencial: “ahondar en nuestra duradera asociación estratégica birregional”. La Declaración de Bruselas está organizada de tal manera que cada una de sus cuatro secciones aborda un propósito específico y particular: 1) “Retos globales: modelar nuestro futuro común”; 2) “Asociación birregional: ‘trabajar juntos por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos’”; 3) “Un plan de acción birregional actualizado”; 4) “Futuro de la Asociación”. Finalmente, el Plan de Acción está elaborado en 10 ejes de trabajo.

En este apartado anotamos que esta es la primera asociación de ALC con otra región y, sobre todo, con una de mayor nivel de desarrollo.

• III Cumbre de la CELAC en Quito

El 24 y 25 de enero de 2016 tuvo lugar la Reunión de Coordinadores Nacionales, luego el 26 de enero se implementó la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, y finalmente el 27 del mismo mes, se plasmó la IV Cumbre de Presidentes y Presidentas de la CELAC.

Según fuentes periodísticas asistieron a la cumbre: 14 presidentes y presidentas, cuatro vicepresidentes y vicepresidentas; 11 primeros ministros, ministras y ministros de Relaciones Exteriores y ministros y ministras; más cuatro representantes. La ausencia más notoria fue la del recién elegido presidente Mauricio Macri de filiación política neoliberal, que días antes había criticado la situación política de Venezuela; razón por la cual el presidente Nicolás Maduro le había respondido fuertemente. Entre los y las presidentes y presidentas que no asistieron están los de Uruguay, Cuba, El Salvador, Paraguay, Honduras y Nicaragua; además, la mayoría de presidentes y presidentas del Caribe. Finalmente, habría que decir que toda ALC estuvo presente, pero solamente 14 países se hicieron presentes con sus presidentes y presidentas.

La IV Cumbre de la CELAC produjo una Declaración Política, un Plan de Acción y 21 Declaraciones Especiales. Entre las declaraciones especiales más importantes tenemos: Seguridad Alimentaria, Fin al Bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, Islas Malvinas, Desarrollo Energético, Apoyo al proceso de Paz en Colombia y Financiamiento para el Desarrollo.

Discurso Inaugural del presidente de Ecuador Rafael Correa (IV Cumbre CELAC, 2016c). La Cumbre de Quito tuvo un comienzo relevante, como en los buenos tiempos del progresismo. En su intervención, el presidente Correa recordó que “por falta de consenso y diferentes visiones de la CELAC”, en la Cumbre de San José, no se pudieron aprobar los 5 ejes de

trabajo que él y el presidente Guillermo Solís de Costa Rica propusieron como agenda común para la región. Enseguida volvió a retomar dicha agenda en tanto “Agenda Regional de Desarrollo”. Los cinco ejes que la conforman son los siguientes: 1) reducir la pobreza extrema y las desigualdades; 2) fortalecer la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación; 3) generar consensos en relación al medioambiente y el cambio climático; 4) gestionar el financiamiento para el desarrollo, con énfasis en infraestructura y conectividad; 5) desarrollar y potenciar nuestro papel como bloque regional.

El quinto eje, que es considerado el más importante, vuelve a plantear un tema trascendente para la región: “creemos que la CELAC, en el mediano plazo, debe reemplazar a una OEA que jamás funcionó adecuadamente y que hoy es más anacrónica que nunca”, e inmediatamente se anotó: “necesitamos un organismo latinoamericano y caribeño capaz de defender los intereses soberanos de sus miembros”. También apuntaló la idea de que la OEA debería pasar a funcionar como un nuevo sistema interamericano, donde la CELAC y América del Norte procesen sus coincidencias y sus conflictos. De este modo, el planteamiento es que la CELAC “debe ser el foro para las discusiones latinoamericanas y caribeñas”.

Hasta aquí podemos decir que si bien la agenda progresista sigue siendo notable, las dificultades irán en aumento para arreglar consensos con la emergente agenda neoliberal. Si en la cumbre de Costa Rica se presentaron discrepancias, en la cumbre de Quito éstas continuaron acrecentándose en la medida del debilitamiento de los gobiernos progresistas. Aunque se puede decir, que en esta cumbre la CELAC todavía guardó el impulso que se le imprimió durante su fundación.

La Declaración Política de Quito, “Mitad del Mundo” (IV Cumbre CELAC, 2016a). La Declaración de Quito se encuentra organizada en 26 dominios temáticos y 82 puntos. La clave en este documento es el creciente dinamismo regional e internacional de la CELAC, pues ha estado presente y participando en los asuntos generales y sectoriales regionales más importantes. Y, desde luego, también ha estado proyectándose a nivel internacional de manera extraordinaria. Como nunca la ALC se articuló y dinamizó regionalmente, y se proyectó como una región esperanzadora a nivel internacional.

El Plan de Acción de la CELAC 2016 (IV Cumbre CELAC, 2016b). El Plan de Acción para el año 2016 comprende 27 ejes, lo que ha implicado un dinamismo muy importante tanto al interior como al exterior de la región.

DINÁMICAS INTERNA Y EXTERNA REGIONALES

El proceso de Cumbres de la CELAC (2012-2016) sirvió para impulsar una dinámica interna y una dinámica externa de la región; dinámicas que se des-

plegaron de manera intensa y relacionadas. De esta manera, si bien podemos anotar, por un lado, que la CELAC funcionó adecuadamente como un foro político-diplomático que dotó a la región de una orientación política consensuada (como se puede constatar en las Declaraciones Políticas de las Cumbres), también es muy importante subrayar que esta orientación general fue la desencadenante de la dinámica político-técnica regional y de la dinámica político-diplomática internacional (como se puede ver en los Planes de Acción de las Cumbres).

Dinámica interna regional

La dinámica interna puede resumirse del siguiente modo (véase cuadro Dinámica Interna de la CELAC):

Lo primero a destacar es que la dinámica interna regional implicó el impulso decisivo de las Cumbres de la CELAC por medio de sus Planes de Acción y de la organización de nueve áreas de actividad (unas más importantes y dinámicas que otras) y 27 sectores de trabajo; todo lo cual contó con el apoyo de una Presidencia Pro-Témpore y del Cuarteto, además de rol jugado por los Coordinadores Nacionales que permitieron el enlace —al mismo momento— con todos los Gobiernos nacionales de los 33 Estados.

Lo segundo a subrayar es el despliegue de ministros de Relaciones Exteriores y de ministros de diversos sectores, de altas autoridades, de altos funcionarios, técnicos y profesionales, muy amplio, intenso y especializado que puso en movimiento a todos los 33 Gobiernos nacionales. Esta es una dinámica política y diplomática regional inédita, unificadora y cohesionadora de los 33 países de la región. Además, se puede resaltar el inicio de un proceso impulsado desde lo regional hacia lo nacional y desde lo nacional hacia lo regional.

Lo tercero a resaltar son los 27 sectores de trabajo en los cuales se incurrió en cada uno de los 33 países de la región. Un despliegue técnico-político remarcable y abarcador, donde cada país comenzó a predisponerse, adecuarse e integrarse a una dinámica regional inédita.

De manera muy resumida, en el cuadro Dinámica Interna de la CELAC 2011-2016, podemos apreciar las nueve áreas de actividad (unas más importantes que otras) y los 27 sectores de trabajo (unos más importantes que otros). Las nueve áreas son las siguientes: económica (seis sectores); social (cinco sectores); cultural (tres sectores); ciencia e investigación (un sector); medio ambiente (un sector); política (dos sectores); seguridad (tres sectores); regional (cuatro sectores); e internacional (dos sectores). A partir de este cuadro, bien se pueden visualizar las dinámicas de cada área de actividad y las acciones emprendidas en cada sector de trabajo. El panorama resultante es el de un despliegue inédito y denso de iniciativas regionales rea-

lizadas por diversos actores estatales y no estatales; toda una dinámica regional orientada a construir región.

CUADRO 2
DINÁMICA INTERNA DE LA CELAC 2011-2016

<i>Áreas y sectores de actividad</i>	<i>Nombre de las reuniones</i>	<i>Reuniones realizadas</i>
<i>Económica</i>		
Desarrollo Productivo e Industrial	Reunión de Ministros de Economía e Industria	I Reunión 2014 II Reunión 2016
Agricultura Familiar	Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Finanzas	Reunión de Ministras y Ministros de Economía y Finanzas	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Energía	Reunión de Ministros de Energía	I Reunión 2012 IV Reunión 2015
Infraestructura	Reunión Ministerial sobre Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza	I Reunión 2012 II Reunión 2014
Planificación	Reunión de Autoridades de Planificación y Estadística	I Reunión 2015
<i>Social</i>		
Trabajo	Reunión Ministerial sobre Trabajo	I Reunión 2014
Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre y la Pobreza	Reunión de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza	I Reunión 2013 II Reunión 2015
Promoción de la Equidad, Igualdad y Empoderamiento de la Mujer	Reunión del Grupo de Trabajo sobre el Adelanto de la Mujer	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Afrodescendientes	Reunión del Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Migraciones	Reunión de Migraciones	I Reunión 2012 IV Reunión 2015

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Áreas y sectores de actividad</i>	<i>Nombre de las reuniones</i>	<i>Reuniones realizadas</i>
<i>Cultural</i>		
Educación	Reunión de Ministros de Educación	I Reunión 2013
Cultura y Diálogo entre Culturas	Reunión de Ministros de la Cultura	I Reunión 2013 III Reunión 2015
Participación Ciudadana		
<i>Ciencia e Investigación</i>		
Ciencia y Tecnología e Innovación	Reunión de Altos Funcionarios sobre Ciencia y Tecnología	I Reunión 2014 III Reunión 2015
<i>Medio Ambiente</i>		
Medio Ambiente	Reunión de Ministros de Medio Ambiente	I Reunión 2012
<i>Política</i>		
Seguridad Ciudadana	Reunión de Altos Funcionarios sobre Seguridad Ciudadana	I Reunión 2014(*)
Prevención y Lucha contra la Corrupción	Reunión Especializada de Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción	I Reunión 2013 III Reunión 2015
<i>Seguridad</i>		
Combate al Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras	Reunión del Grupo de Trabajo sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Problema Mundial de las Drogas	Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas	I Reunión 2014 II Reunión 2015
Asistencia Humanitaria Internacional en caso de Desastre	Reunión Ministerial sobre Asistencia Humanitaria y desastres Naturales Reunión de Altos Funcionarios sobre Gestión Integral de Riesgos de Desastre	I Reunión 2012 I Reunión 2015
<i>Regional</i>		
Relaciones Exteriores	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores	I Reunión 2012 VI Reunión 2015

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Áreas y sectores de actividad</i>	<i>Nombre de las reuniones</i>	<i>Reuniones realizadas</i>
Enlaces CELAC-países	Reunión de Coordinadores Nacionales	I Reunión 2012 XVII 2016
Preferencia Arancelaria Latinoamericana y Caribeña	Reunión del Grupo de Trabajo sobre Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe	I Reunión 2012 III Reunión 2015
Mecanismos y Organismos Regionales y Subregionales de Integración	Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración	I Reunión 2012 IV Reunión 2015
<i>Internacional</i>		
Cooperación	Reunión de Grupos de Trabajo de Cooperación Internacional	I Reunión 2013 III Reunión 2015
Agenda Post 2015	Reunión Ampliada de Ministros de RR.EE, Ministros de Ambiente y otras Autoridades Nacionales de Alto Nivel con competencia en el Cambio Climático	I Reunión 2015

FUENTE: elaborado con base a los Planes de Acción de las Cumbres de la CELAC de 2013, 2014, 2015 y 2016.

Dinámica externa internacional

La dinámica externa también es posible resumirla de la siguiente manera (véase cuadro Dinámica Externa de la CELAC).

Por primera vez la región se proyecta en el nivel internacional y en los planos multilateral, regional y bilateral por medio de una Presidencia Pro-Témpore y el Cuarteto CELAC; esto porque al fin la región decidió dotarse de una cabeza político-diplomática que reflexionara y acordara sobre la dirección política externa y la dirección política-técnica interna que se debería seguir.

En el plano multilateral, la Presidencia Pro-Témpore y el Cuarteto han incursionado en el sistema de Naciones Unidas y en sus instituciones multilaterales. También han logrado participar en la Cumbre de un Grupo de Es-

tados como el G-77 + China, y están buscando establecer un nivel de diálogo con el Grupo de Estados BRICS. En el plano regional se continuó la relación ya establecida con la UE y se está tratando de establecer relaciones con la ASEAN, la Liga de Estados Árabes y la Unión Africana. En el plano bilateral se estableció la relación con China, fundando el Foro China-CELAC, además se está buscando la relación con Rusia, India, Turquía, entre otros.

CUADRO 3
DINÁMICA EXTERNA DE LA CELAC 2011-2016

<i>Nombre de las reuniones</i>
<i>Multilateral</i>
I Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre Desarme Nuclear, Estados Unidos 2013
Participación en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, para revisar los casos de Puerto Rico y las Malvinas, 2014
Participación en la 20a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP20) Perú 2014, para continuar con el mandato de la Cumbre Río+20 “El Futuro que Queremos”, Brasil 2012
Participación de la Presidencia Pro-Témpore (PPT) de la CELAC en la COP21 sobre Cambio Climático en Francia 2015
Reuniones de Embajadores de los Estados Miembros de la CELAC ante las Naciones Unidas e Instituciones Multilaterales (GRULAC)
Participación en la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno del Grupo de los 77+ China, Bolivia 2014
Proyecto para establecimiento de dialogo entre CELAC- BRICS
<i>Regional</i>
Primera Cumbre CELAC-UE, Chile 2013
Segunda Cumbre CELAC-UE, Bélgica 2015
XVI Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas CELACUE, Uruguay 2015
Diálogos Ministeriales del Cuarteto de la CELAC-ASEAN, Nueva York 2014
Proyecto para establecimiento de diálogo entre CELAC-Liga de Estados Árabes
Proyecto para establecimiento de diálogo entre CELAC UA

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Bilateral</i>
Reunión del Cuarteto de la CELAC con la Ministra de Relaciones Exteriores de la India, Estados Unidos 2014
Reunión del Cuarteto CELAC-Turquía, Estados Unidos 2015
Reunión del Cuarteto de la CELAG-Rusia, Estados Unidos 2015 y Establecimiento del mecanismo permanente de Diálogo Político y Cooperación
Proyecto para avanzar la Negociación de la Declaración Conjunta CELAC-India, 2015
I Cumbre de Presidentes de la CELAC y China, Brasil 2014
I Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, China 2015
I Foro sobre Infraestructura CELAC-China, China 2015
II Foro de los Políticos Juveniles Sino-Latinoamericanos, China 2015
I Foro de Cooperación Sino-Latinoamericana y Emprendedores Juveniles, China 2015
I Foro de Ciencia, Tecnología e Innovación CELAC-China, Ecuador 2015
IX Cumbre Empresarial China-América Latina y el Caribe, México 2015
Proyecto para establecimiento de Diálogo CELAC Japón

FUENTE: elaborado con base a los Planes de Acción de las Cumbres de la CELAC de 2013, 2014, 2015 y 2016.

Respecto de la dinámica externa de la CELAC anotaremos además, que ésta se articuló adecuadamente con la dinámica interna, habiéndose producido una cierta correspondencia entre la primera con su proyección geopolítica “Sur-Sur” y la segunda con su orientación política “progresista”. Esta singular relación entre la dinámica interna y la dinámica externa permitió que la región se presentara con una nueva personalidad ante el mundo: la personalidad de la unidad y de la autonomía.

CONCLUSIONES

El dinamismo de la CELAC se puede observar en sus dos frentes importantes. En el frente interno regional, los ejes de acción son cada vez más numero-

sos y la actividad en cada uno de ellos cada vez más profunda y compleja. En el frente externo regional, el relacionamiento interregional sigue su curso y el relacionamiento con países destacados del Sur es cada vez más amplio. Así, se puede anotar, que el enfoque de cooperación Sur-Sur de la CELAC es acertado, lo que no descarta el relacionamiento Sur-Norte (caso de la UE) desde una postura de defensa de su unidad y autonomía regional.

De esta manera, ALC ha seguido construyéndose como región hacia adentro y hacia afuera; hacia adentro ha aumentado su dinamismo y cohesión y hacia afuera se ha presentado cada vez más unida y fortalecida, al punto de volverse una región con una capacidad creciente de interlocución interregional e internacional. Esto es, la región ganó más autonomía, como nunca había sucedido durante todo el siglo pasado.

Pero, ya hemos anotado, que este año de 2016 es uno donde se presenta el declive relativo del progresismo y el auge relativo del neoliberalismo, lo que posiblemente podría terminar afectando el dinamismo interno y externo de la CELAC, es decir, el proceso creciente de autonomización de la región.

En el año 2016, el neoliberalismo latinoamericano reapareció con fuerza y dureza, pues todo indicaba que estas fuerzas se habían propuesto volver y retomar la parte delantera de la escena política latinoamericana y caribeña. El progresismo latinoamericano (mal llamado “populismo”) se encontraba cuestionado. La campaña por la presidencia estadounidense de Hilary Clinton, en estos momentos se desarrollaba de manera triunfal (más todavía después de descartar a Berni Sanders), lo que aumentaba la agresividad de las fuerzas neoliberales latinoamericanas y caribeñas, hasta el punto de intentar derrocar al gobierno de Nicolás Maduro de Venezuela y propiciar un “endogolpe” en el gobierno de Brasil para destituir a la presidenta Dilma Rousseff y colocar en el gobierno a Michel Temer (con la anuencia del presidente estadounidense Barack Obama). No dudaron ni esperaron, por un minuto, el triunfo de Donald Trump, un conservador, populista y nacionalista de derecha. Entonces, todo se complicó, se detuvo el declive relativo del progresismo y se paró el auge relativo del neoliberalismo. De esta manera, en ALC hemos ingresado en una coyuntura “desconcertante” (ni neoliberales ni progresistas entrevieron la derrota del establishment neoliberal estadounidense) y posiblemente benéfica para volver a la carga con el reforzamiento de la autonomía regional.

A MODO DE EPÍLOGO

Anotamos que en la V Cumbre de la CELAC que se realizó en enero de 2017 en Santo Domingo (República Dominicana), se tuvo una participación

importante de los presidentes de los gobiernos progresistas y una ausencia notable de los presidentes de los gobiernos afines al neoliberalismo de América Latina. Los titulares neoliberales de los poderes ejecutivos de los gobiernos de América Latina y el Caribe decidieron no asistir en la V Cumbre de la CELAC y reaparecieron muy activos en la Asamblea General de la OEA. ¿Se perfila un cambio de eje geopolítico para la región? De esta manera, la CELAC continuó perdiendo su impulso y la región prosiguió debilitando su tan preciada autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2008), *Declaración de Salvador, Bahía, 16 y 17 de diciembre*, Bahía, Brasil, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2013a), *Declaración de Santiago-Chile*, disponible en <<http://www.minrel.gob.cl/documentos-i-cumbre-celac/minrel/2013-02-08/155151.html>>.
- I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2013b), *Plan de Acción de Santiago-Chile*, disponible en <<http://www.minrel.gob.cl/documentos-i-cumbre-celac-ue/minrel/2013-02-20/173254.html>>.
- II Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2010a), *Declaración de Cancún, 23 de febrero*, Rivera Maya, Quintana Roo, México, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- II Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2010b), *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, 23 de febrero*, Rivera Maya, Quintana Roo, México, disponible en <<http://portal2.sre.gob.mx>>.
- II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2014), *Declaración de la Habana*, disponible en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/01/29/declaracion-de-la-habana-pdf>>.
- II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2014), *Plan de Acción de La Habana*, disponible en <http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc__3_2_plan_accion_celac_espanol.pdf>.
- II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2014), *Declaración Especial sobre el Fortalecimiento de la Integración*, disponible en <http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_13_fortalecimiento_de_la_integracion_espanol.pdf>.

- II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC *Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de la CELAC*, disponible en <http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_4_declaracion_sobre_coop__internac__espanol.pdf>.
- II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe sobre *Integración y Desarrollo-CALC (2009)*, *Plan de Acción de Montego Bay, 6 de noviembre*, Montego Bay, Jamaica, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- III Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2011a), *Declaración de Caracas, 3 de diciembre*, Caracas, Venezuela, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- III Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2011b), *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELA*, 3 de diciembre, Caracas, Venezuela, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- III Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC (2011c), *Plan de Acción de Caracas. Caracas, Venezuela, 3 de diciembre*, disponible en <www.celac.gob.ve/index.php>.
- III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2015a), *Declaración Política de Belén*, disponible en <www.celac2015.go.cr>.
- III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2015b), *Plan de Acción*, disponible en <www.celac2015.go.cr>.
- IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2016a), *Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo*, disponible en <www.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>.
- IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2016b), *Plan de Acción de la CELAC*, disponible en <www.sela.org/media/2088262/iv-cumbre-celac-plan-accion-2016.pdf>.
- IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2016c), *Discurso Inaugural del Presidente Rafael Correa*, disponible en <www.sela.org/media/208821/inauguracion-de-la-iv-cumbre-de-la-celac.pdf>.
- VI Cumbre ALC-UE (2010), *Plan de Acción de Madrid 2010-2012*, disponible en <<http://www.gob.cl/cumbres/celac-ue/documentos-celac-ue/>>.
- Cumbre de Brasilia de Líderes de China y de países de América Latina y el Caribe (2014), *Declaración conjunta*, disponible en <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4597/1/14-AR-Declaracion.pdf>>.
- Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC y de la Unión Europea-UE (2015a), *Declaración de Bruselas*, disponi-

- ble en, <www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/EU-CELAC-Brussels-declaration_pdf/>.
- Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC y de la Unión Europea-UE (2015b), *EU-CELAC Plan de Acción*, disponible en, <www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/EU-CELAC-action-plan_pdf/>.
- Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC y de la Unión Europea-UE (2015c), *Declaración Política*, disponible en <www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/EU-CELAC-political-declaration_pdf/>.
- Cumbre de los Pueblos (2013), *Declaración Cumbre de los Pueblos*, disponible en <<http://cumbrechile2013.org/declaracion-cumbre-de-los-pueblos-santiago-de-chile/>>.
- Fang, Yang (2015a), *Palabras clave de la visita del Primer Ministro Li Keqiang a América Latina (1)*, disponible en <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0527/c31619-8898397.html>>.
- Fang, Yang (2015b), *Palabras clave de la visita del Primer Ministro Li Keqiang a América Latina (2)*, disponible en <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0527/c31619-8898397-2.html>>.
- Fang, Yang (2015c), *Palabras clave de la visita del Primer Ministro Li Keqiang a América Latina (3)*, disponible en <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0527/c31619-8898397-3.html>>.
- Fang, Yang (2015d), *Palabras clave de la visita del Primer Ministro Li Keqiang a América Latina (4)*, disponible en <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0527/c31619-8898397-4.html>>.
- Fang, Yang (2015e), *Palabras clave de la visita del Primer Ministro Li Keqiang a América Latina (5)*, disponible en <<http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0527/c31619-8898397-5.html>>.
- Li Keqiang, Primer Ministro de China (2015), *Discurso en la Sede de la Comisión de la CEPAL*, Santiago-Chile, disponible en <<http://pa.china-commercialoffice.org/esp/zgyw/t1267618.htm>>.
- Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC en Beijing (2015), *Discurso del Presidente de China, Xi Jinping*, disponible en <<http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/lmzsdqzzywt/t1227481.shtml>>.
- Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC en Beijing (2015a), *Declaración de Beijing*, disponible en <http://politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422017676Declaracion_de_Beijing_de_la_Primera_Reunion_Ministerial_del_Foro_CELAC-China.pdf>.
- Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC en Beijing (2015b), *Plan de Cooperación (2015-2019)*, disponible en <www.politica-china.org/mdx/noticias/doc>.

- Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC en Beijing (2015c), *Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del Foro CELAC-China*, disponible en <<http://caribcorporation.com/2015/08/27/disposiciones-institucionales-y-reglas-de-funcionamiento-del-foro-celac-china/>>.
- Rocha Valencia, Alberto (2010), “La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina”, *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas No.2*, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara, enero-junio, Guadalajara, México, disponible en <www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx>.
- Rocha Valencia, Alberto (2014), “El proceso político-diplomático hacia la constitución de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños, integración, autonomía y unidad”, en Ignacio Medina Nuñez y Carlos Oliva Campos (coords.), *Integración, Seguridad y Democracia en América Latina*, Guadalajara, Jalisco, México, ITESO.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México- SER (2012), *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe, Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, México.
- Xi Jinping, Presidente de China (2014a), *Discurso en el Congreso de Brasil*, disponible en <<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1176067.shtml>>.
- Xi Jinping, Presidente de China (2014b), *Discurso de apertura en el Encuentro de Líderes de China-América Latina y el Caribe*, disponible en <<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1176900.shtml>>.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FINANCIERO EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

GENEVIÈVE MARCHINI*

La Alianza del Pacífico (AP), creada en abril de 2011 y que reúne a Chile, Colombia, México y Perú, se plantea la integración económica profunda mediante políticas de liberalización —comercial, de flujos de inversión y de personas— y mecanismos de cooperación concebidos como herramientas para fomentar la competitividad de sus miembros, mejorar su inserción en la economía global, impulsar un crecimiento económico más rápido y proyectarse hacia el Asia-Pacífico, la región más dinámica del mundo en términos económicos.

En el plano formal, los avances logrados por esta entidad han sido rápidos: entre los momentos claves de la nueva agrupación sobresalen por su importancia la creación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico (4/12/2011), el Acuerdo Marco (6/6/2012) y el Protocolo Adicional del Acuerdo Marco, firmado el 10 de febrero de 2014 —en vigor desde 2016— que estipula los acuerdos tomados en materia de liberalización del comercio de bienes y servicios, inversión, reglas de origen, facilitación comercial y cooperación aduanera, contratación pública y solución de diferencias. De no menor importancia ha sido la constitución del Consejo Empresarial de la AP el 29 de agosto de 2012, que señala la cercanía de la AP con el sector privado a la vez que la dota de una institucionalidad cercana a la de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) de la cual son miembros Chile, México y Perú.

A la vez, estos “Pumas del Pacífico”, según el exitoso término acuñado por George (2014), han suscitado en sus seis años de existencia el interés por parte de numerosos países: la AP cuenta hoy con 52 observadores de los cinco continentes, 14 en las Américas,¹ dos en África, ocho en Asia, dos

* DEP-CUCSH Universidad de Guadalajara.

¹ Entre los ausentes, cabe señalar Brasil y Venezuela, mientras la participación de Argentina es reciente.

en Oceanía y 26 en Europa y; se planteó en 2017 negociar colectivamente Acuerdos de Libre Comercio con cuatro países asociados al mecanismo (Australia, Canadá, Nueva-Zelanda y Singapur).

Sin entrar en aspectos políticos o de integración regional, y limitándonos al plano económico, este nuevo mecanismo de integración suscita una serie de interrogantes relativas a su potencial y su alcance. Las principales preguntas que subyacen a este trabajo son las siguientes: ¿podrá la Alianza del Pacífico cumplir con sus objetivos, teniendo en cuenta que el punto de partida, es decir el nivel de vinculación económica inicial de los socios es bajo, en especial en el caso de México? ¿Podrá el enfoque “amigable con el mercado” promover un nuevo dinamismo de las relaciones comerciales, productivas y financieras entre los socios? ¿Qué papel desempeñarán los mecanismos de cooperación? Ubicándose en este contexto, este trabajo se propone analizar un aspecto específico del proceso de integración de los socios de la Alianza del Pacífico: los acuerdos que se están tomando en materia financiera que son innovadores y avanzan con cierto dinamismo. Estos comprenden, además de los acuerdos relativos a la inversión contenidos en el Protocolo Adicional, que ya entraron en vigor en 2016, la asociación de sus bolsas de valores, el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), creada en 2011 por los tres socios andinos y a la cual se integró en 2014 la Bolsa Mexicana de Valores, y más recientemente, nuevos esfuerzos de armonización regulatoria, en especial en materia de fondos de inversión y de pensiones. El análisis de estas iniciativas de carácter financiero presenta un interés tanto empírico como teórico debido a que se da entre países en desarrollo de ingreso medio y alto, integrados en la esfera financiera internacional tanto como receptores de flujos de fondos diversificados, como en forma más reciente, como emisores hacia los mercados globales y regionales. A la vez, con la excepción de Chile, sus esferas financieras internas permanecen relativamente menos desarrolladas que en otras economías de niveles de desarrollo similar, en Asia en particular.

Este texto busca por tanto establecer el alcance de los acuerdos e iniciativas en curso, discutiendo su capacidad de mejorar el financiamiento del desarrollo de los socios de la Alianza, a través de un fortalecimiento de los flujos de fondos intrarregionales y de una posible disminución de la vulnerabilidad externa de los socios ante reversiones de los flujos internacionales de capitales. Se organiza como sigue: analiza en una primera sección las características de la integración financiera de las cuatro economías de la AP en la economía global y en una segunda el desarrollo de sus sectores financieros internos. Una tercera sección sintetiza los acuerdos tomados en materia financiera mientras la última sección analiza los primeros resultados

de estas medidas y reflexiona acerca del potencial que representan para mejorar el financiamiento del desarrollo de los cuatro países.

PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA: LOS PAÍSES
DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO EN TANTO IMPORTADORES
NETOS DE CAPITALES

La integración de las economías en desarrollo en la esfera financiera internacional se ha profundizado en las dos últimas décadas, como lo indica la evolución de su Posición Financiera Internacional (PFI). Este agregado, que señala anualmente la composición y el monto de sus activos y pasivos internacionales muestra, que entre 1995 y 2015, la participación de estos países en los activos y pasivos internacionales globales medidos frente al PIB global, se ha elevado de un modesto 8% a cerca de 13%, una proporción todavía bastante menor a su participación agregada en el PIB global, que se expandió en el mismo periodo de 20 a 40% (Lane y Milesi-Ferretti, 2017: 10). Estas cifras subrayan que las economías emergentes y en desarrollo siguen siendo menos integradas financieramente que las economías desarrolladas, pero los avances de su internacionalización son notorios si comparamos el valor de sus activos y pasivos internacionales con su PIB agregado: sus pasivos totales se han elevado de algo más de 40% de su PIB agregado en 1995 a 60% en 2015, una proporción ligeramente menor que el máximo alcanzado en 2007, mientras sus activos crecían respectivamente de menos de 30% a 60% de su PIB agregado. Si la acumulación de activos de estos países como grupo se explica en más de la mitad por la trayectoria de las reservas internacionales chinas —China tiene una PFI superavitaria desde 2000—, la dinámica del lado de los pasivos se explica más por el comportamiento de los demás países del grupo, que tienden a ser importadores netos de capitales (Lane y Milesi-Ferretti, 2017:40-41). En términos netos y excluyendo a China, los principales activos de estos países consisten en reservas internacionales y en inversiones de portafolio, en forma de participaciones al capital; mientras sus pasivos netos incluyen en primer lugar la Inversión Extranjera Directa (IED), seguida de inversiones de portafolio en títulos de deuda, que han superado desde 2007 las otras inversiones (principalmente préstamos y depósitos bancarios) como segunda fuente de financiamiento externo.

¿Cuál ha sido la trayectoria de la PFI de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico? ¿Presenta tendencias similares o distintas a las observadas para los demás países emergentes y en desarrollo? Como lo señala la gráfica 1 que recoge la trayectoria de la PFI de los cuatro países entre 1990 y

2015 (Colombia y Perú), 1997 y 2015 (Chile), y 2001 y 2015 (México)—dependiendo de la disponibilidad de datos—, a lo largo de estos años, la integración internacional de los cuatro socios se ha profundizado y la composición de sus activos y pasivos ha seguido las pautas mostradas por el grupo de países en desarrollo y emergentes. A la vez, presenta una asimetría frente a este grupo de referencia: si excluimos a Chile, cuyos activos externos pasaron de 38% del PIB en 1997 a 131% de este mismo agregado en 2015, los demás países presentan activos externos crecientes frente a su PIB, pero cuyo nivel en 2015, cercano a 50% del PIB, es inferior a la razón para el grupo en su conjunto, alrededor de 60%. En contraste, sus pasivos superan los rangos calculados para las economías emergentes y en desarrollo: 83% del PIB en 2015 para Perú, 95% para Colombia, 97% para México y 150% para Chile. La PFI neta de estos países muestra por tanto un carácter deficitario en proporción del PIB que resulta superior al del grupo de referencia, aun excluyendo a China. El déficit es especialmente amplio en el caso de Colombia y México, y se ha profundizado notablemente para ambos países entre 2012 y 2015.

Los cuatro socios de la AP son importadores estructurales de capitales en razón de las características de su inserción en la economía global.² Inserción primario-exportadora para Chile, Colombia y Perú, plataforma de exportación insertada en la Cadenas Globales de Valor (CGV) manufactureras para México, en ninguno de los cuatro casos el modelo económico adoptado en las décadas de 1980-1990 autorizó un superávit comercial de una solidez comparable con lo ocurrido en los países de Asia del Este.³ Por otro lado, el recurso intensivo al financiamiento externo conlleva sus propios costos, y los *stocks* acumulados de IED, inversiones de portafolio y créditos generan salidas crecientes en la cuenta corriente por concepto de pagos de factores: utilidades, regalías, intereses. En suma, esta posición se asocia a una mayor vulnerabilidad a la volatilidad de los flujos de capitales internacionales, pudiendo exponerlos a “*sudden stops*” y ajustes forzosos.

Los peligros potenciales para los cuatro países se han intensificado después de 2007. En efecto, la acumulación de pasivos ha mostrado un marcado carácter pro-cíclico. Fue especialmente rápida para todos los países de la AP en el periodo 2008-2012, que corresponde tanto a la expansión del programa de facilitación monetaria en Estados Unidos como a la elevada demanda china de materias primas que sostuvo el crecimiento económico

² Marchini (2015) analiza en mayor detalle la vulnerabilidad externa de las cuatro economías de la AP considerando los aspectos tanto comerciales como financieros.

³ El análisis de sus cuentas corrientes muestra que el desempeño a la exportación de Chile, Colombia y Perú es en extremo sensible a los ciclos de las cotizaciones de las materias primas, mientras la plataforma manufacturera mexicana se asocia a déficits comerciales estructurales.

rápido de los países andinos,⁴ frenándose posteriormente su ritmo de expansión, cuando ambas tendencias internacionales tienden a cambiar de signo. En términos anuales no se produjo una reversión de los flujos, salvo en el caso de los pasivos bancarios de Chile y Perú, que llegan a contraerse en términos nominales (gráfica 1). En suma, la mayor integración de los socios de la AP en la esfera financiera internacional después de 2007, ha respondido en buena parte a factores de orden internacional y se ha asociado a un mayor grado de exposición a flujos volátiles de tipo *carry-trade*. En efecto, aun cuando la IED, reputada menos volátil, constituye el primer pasivo externo de los cuatro países, reemplazando a la deuda bancaria de las décadas anteriores a 1980, se ha fortalecido el papel desempeñado por fondos muy volátiles, los pasivos de portafolio, en la actualidad la segunda fuente de fondos externos, y las otras inversiones de origen bancario, que han repuntado. Con la excepción de Colombia, la progresión más fuerte de estas entradas se ha dado entre 2007 y 2012, tanto en valor como en proporción del PIB. Entre 2007 y 2012, los *stocks* de inversiones de portafolio recibidas por Chile se triplicaron, de 19 961 a 61 411 millones de US\$, representando respectivamente 11% y 24% del PIB, mientras en México pasaban de 273 405 a 430 349 millones de US\$ (de 26 a 36% del PIB), y en Perú de 28 420 a 44 058 millones de US\$, disminuyendo sin embargo en porcentajes del PIB, de 28 a 23%. Las entradas de otras inversiones de tipo bancario siguen una tendencia similar, pero menos pronunciada.

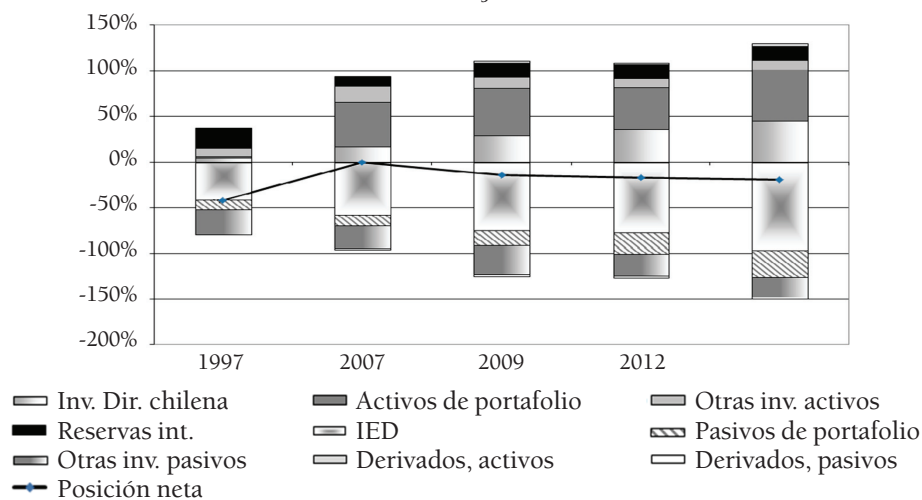
Entre 2012 y 2015, periodo marcado por salidas intempestivas de fondos vinculadas al “*taper tantrum*” y al deterioro de las perspectivas económicas de los países exportadores de materias primas, los *stocks* de inversiones de portafolio crecen menos en valor, elevando todavía su peso frente al PIB —40% en México en 2015, 30% en Chile, 25% en Perú—, mientras los acervos de otras inversiones reducen su crecimiento o incluso se contraen en término nominales en Chile y Perú. Colombia constituye una excepción, pues este país, menos integrado financieramente que los demás hasta 2012, acumula en este periodo importantes *stocks* de pasivos externos: IED, alza del *stock* de pasivos de portafolio de 41,825 a 71,031 millones de US\$, de 11.3 a 24.3% del PIB, elevación también de los pasivos de otras inversiones hasta sumar 19% del PIB en 2015, contra 12% en 2012. En 2015, México sumaba 58% de los pasivos externos de la Alianza del Pacífico, y 70% de sus pasivos de portafolio, una proporción bastante superior a su participación en el PIB de la agrupación.

En el exterior, exceptuando a Chile, la acumulación de activos externos de parte de los cuatro países se encuentra menos avanzada que en el pro-

⁴ No ha sido el caso para México, cuya dinámica de crecimiento responde a otros factores más vinculados a la coyuntura de América del Norte.

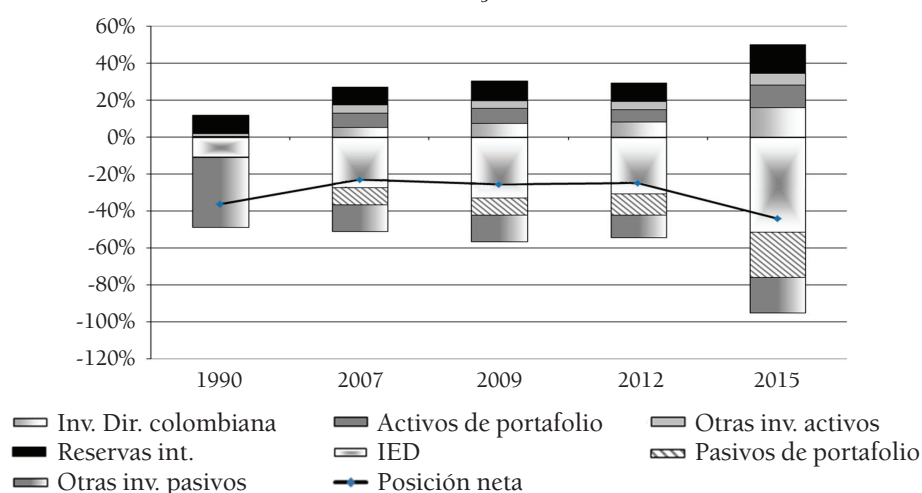
GRÁFICAS 1A A 1D
ALIANZA DEL PACÍFICO, POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL

GRÁFICA 1A
CHILE: POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL (1997-2015)
EN PORCENTAJES DEL PIB



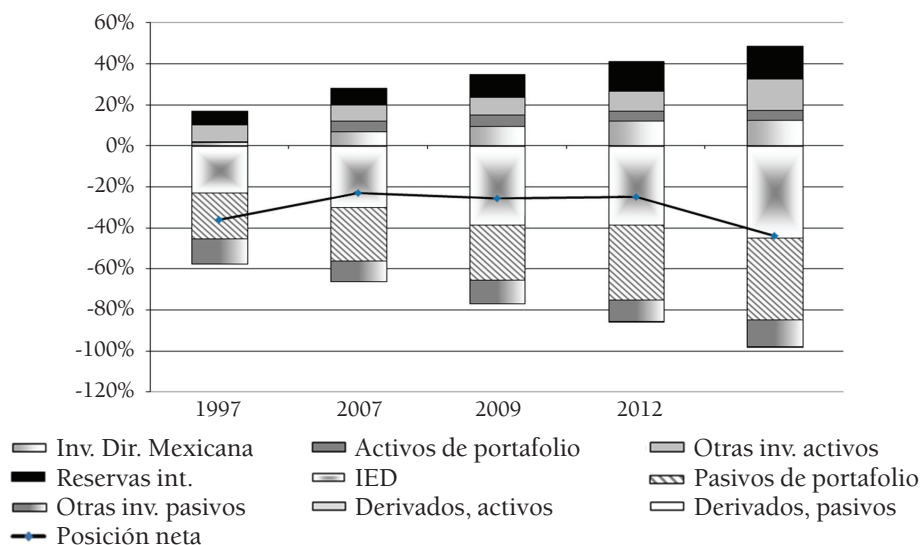
FUENTE: cálculos propios con datos de IFS, FMI.

GRÁFICA 1B
COLOMBIA: POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL (1990-2015)
EN PORCENTAJES DEL PIB



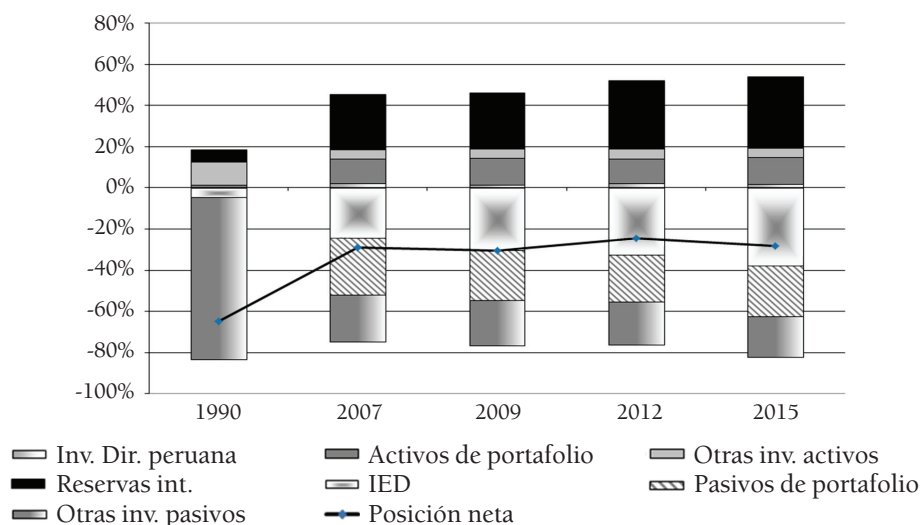
FUENTE: cálculos propios con datos de IFS, FMI.

GRÁFICA 1C
MÉXICO: POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL (1990-2015)
EN PORCENTAJES DEL PIB



FUENTE: cálculos propios con datos de IFS, FMI.

GRÁFICA 1D
PERÚ: POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL (1990-2015)
EN PORCENTAJES DEL PIB



FUENTE: cálculos propios con datos de IFS, FMI.

medio del grupo de economías emergentes y en desarrollo, pero constituye también una característica notable de este periodo. Siguiendo a Chile, el país más integrado en la esfera financiera global, todos los socios de la AP han elevado sus activos externos tanto en valor como en proporción del PIB. Ahora bien, la composición de los activos externos difiere entre las cuatro economías, si bien existen algunas tendencias comunes. Así, la inversión directa en el extranjero es muy relevante tanto para Chile y México como para Colombia, mientras las reservas internacionales predominan netamente en los activos internacionales de Perú, los activos de portafolio en el caso de Chile y las otras inversiones para México. El cuadro 1 muestra que las inversiones internacionales de portafolio chilenas predominan netamente en los activos externos de la AP: con 137 104 millones de US\$, representan más de 54% de las inversiones de cartera agregadas de la AP; mientras que los activos de otras inversiones (bancarias) de México, que sumaban 176 316 millones de US\$, constituían 78% del valor total de esta clase de inversiones externas de la Alianza.

En suma, el análisis de la posición financiera internacional de los cuatro socios de la AP muestra vulnerabilidades, menores en el caso de Chile, más sensibles para los demás países, relacionadas con su tipo de inserción comercial y productiva internacional. Modificar esta inserción, volverla más favorable al hacer la agrupación más competitiva es uno de los propósitos principales de la Alianza del Pacífico y dependerá del éxito que tengan los acuerdos en mejorar los términos de la integración comercial y productiva de los socios entre sí y en la economía global. En el plano financiero, la posición de los cuatro países, en tanto inversionistas internacionales, vía ID, inversión de portafolio e inversiones bancarias, muestra también que existe un margen para atraer hacia la propia Alianza fondos invertidos fuera de la región, siguiendo el ejemplo mostrado por los países de Asia. Para entender el potencial de atracción de fondos de la AP, analizaremos en la sección siguiente las características y los retos que presentan los sistemas financieros domésticos de estos países, que explican a su vez algunos desarrollos internacionales: así, el alto nivel de reservas internacionales de Perú se relaciona con el carácter semi-dolarizado de su sistema financiero y las inversiones de cartera chilenas en el extranjero, con la magnitud de los activos de su sistema de pensiones por capitalización y de las aseguradoras vinculadas a éste.

EL DESARROLLO DESIGUAL DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS INTERNOS

En 2015, los indicadores de desarrollo financiero interno de los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico mostraban una situación contrastada

CUADRO 1
 ACTIVOS Y PASIVOS EXTERNOS DE LOS PAÍSES MIEMBROS
 DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (2015) MILLONES DE US\$ Y %

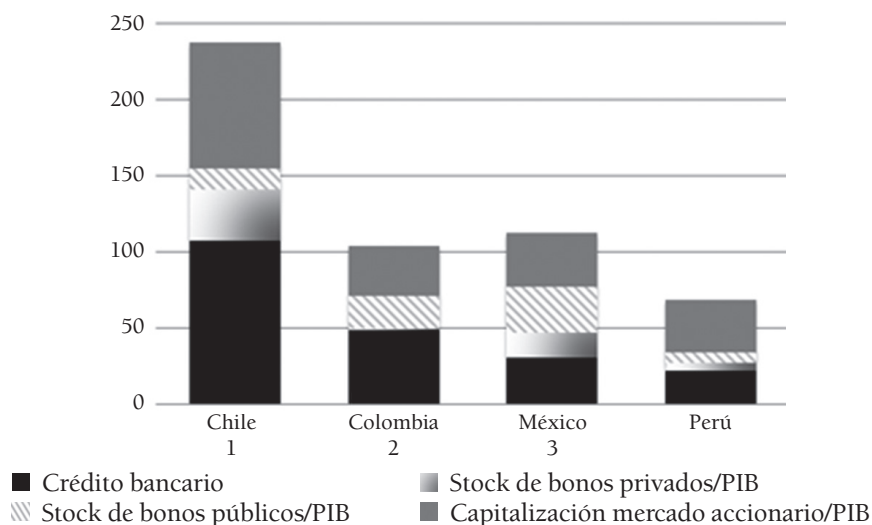
	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Activos	314,232.0	148,653.0	555,704.0	102,082.0
Inversión directa en el extranjero	108,817.0	47,299.8	146,379.0	3,657.2
Inversión de portafolio	137,104.0	35,816.7	55,413.2	24,384.7
Derivados financieros	5,619.8	138.4	3,182.4	–
Otras inversiones	24,049.9	17,868.4	176,316.0	8,339.4
Activos de reserva	38,641.3	46,223.3	177,596.0	65,700.6
Pasivos	359,338.0	276,733.0	1,114,180.0	155,647.0
Inversión extranjera directa	229,229.0	149,314.0	509,292.0	71,856.5
Inversión de portafolio	72,283.3	71,031.3	455,852.0	46,514.1
Derivados financieros	6,653.0	189.4	5,185.5	–
Otras inversiones	51,173.2	56,197.7	149,034.0	37,276.5

<i>% del total de la AP</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Activos	28.0%	13.3%	49.6%	9.1%
Inversión directa en el extranjero	35.5%	15.4%	47.8%	1.2%
Inversión de portafolio	54.3%	14.2%	21.9%	9.6%
Derivados financieros	62.9%	1.5%	35.6 %	0.0%
Otras inversiones	10.6%	7.9%	77.8%	3.7%
Activos de reserva	11.8%	14.1%	54.1%	20.0%
Pasivos	18.9%	14.5%	58.5%	8.2%
Inversión extranjera directa	23.9%	15.6%	53.1%	7.5%
Inversión de portafolio	11.2%	11.0%	70.6%	7.2%
Derivados financieros	55.3%	1.6%	43.1%	0.0%
Otras inversiones	17.4%	19.1 %	50.7%	12.7%

FUENTE: cálculos propios, con datos de IFS, FMI.

(gráfica 2): por un lado, una economía financieramente desarrollada, Chile, con un índice de profundización financiera⁵ superior a 230% de su PIB, explicado casi por mitad por un abundante crédito al sector privado, combinado con un mercado de bonos privados relativamente amplio y un valor capitalizado del mercado accionario equivalente a 82% del PIB; por otro lado, tres economías con sistemas financieros subdesarrollados para su nivel económico, cuyo financiamiento agregado representa escasamente entre 80%, Perú y 100% del PIB, Colombia y México.

GRÁFICA 2
ALIANZA DEL PACÍFICO, INDICADORES DE DESARROLLO FINANCIERO
(2015), % DEL PIB



FUENTE: GFDD, BM, 2017.

Entre los tres países, Colombia posee un sector bancario e instituciones financieras relativamente más desarrolladas, como lo señala el peso relativo del crédito al sector privado frente al PIB; mientras México se distingue por su mercado de bonos públicos, con un valor de títulos vigentes a altura de 30% del PIB en 2015. Al analizar la trayectoria de los componentes del indicador de profundización financiera entre 1990 y 2015, a lo largo de más

⁵ El índice suma el *stock* de crédito al sector privado concedido por bancos y otras instituciones financieras, el monto vigente de bonos públicos y privados y la capitalización del mercado accionario y divide este valor por el del PIB del año. Los datos provienen de la Global Financial Development Database compilada por el Banco Mundial y su antecesora la Financial Structure Database.

de dos décadas y media, se confirma la trayectoria de desarrollo del sistema financiero chileno: progresión sostenida del crédito al sector privado calculado en promedios decenales y del *stock* de bonos privados, que juntos señalan un amplio nivel de financiamiento a las actividades del sector, disminución sostenida del peso del mercado de bonos públicos, alza de la capitalización del mercado accionario (cuadro 2).

CUADRO 2
ALIANZA DEL PACÍFICO. INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA:
1990-2015 PROMEDIOS EN PORCENTAJES DEL PIB

<i>País</i>	<i>Crédito al sector privado</i>			<i>Stock de bonos públicos</i>		
	<i>1990-1999</i>	<i>2000-2009</i>	<i>2010-2015</i>	<i>1990-1999</i>	<i>2000-2009</i>	<i>2010-2015</i>
Chile	54.80	74.10	100.20	25.80	18.30	11.90
Colombia	28.90	25.80	45.80	6.20	22.80	23.10
México	23.30	17.40	26.00	10.00	15.60	27.00
Perú	14.70	21.40	28.40	1.40	3.10	6.70

<i>País</i>	<i>Stock de bonos privados</i>			<i>Capitalización del mercado accionario</i>		
	<i>1990-1999</i>	<i>2000-2009</i>	<i>2010-2015</i>	<i>1990-1999</i>	<i>2000-2009</i>	<i>2010-2015</i>
Chile	12.50	19.20	36.40	77.70	94.20	108.10
Colombia	0.50	0.30	0.60	12.50	25.70	54.80
México	2.60	10.90	16.40	25.00	23.60	38.30
Perú	11.60	11.80	7.50	14.10	31.60	47.20

NOTAS: 1. Bonos públicos y privados Perú. Para el periodo 1990-1999 sólo se dispone de datos para los años 1993-99. 2. Para Chile, los promedios para los mercados de bonos públicos y privados en el periodo 1990-2009 provienen de una versión anterior de la base de datos.

FUENTES: Banco Mundial, Financial Development Database (2017) y Financial Structure Database.

Los demás países muestran avances menores y más desiguales. El reducido crédito bancario constituye el problema sobresaliente para México y Perú. Los niveles bajísimos de crédito solamente parecen estar cediendo a partir de 2010, pero el alza de la razón crédito al sector privado/PIB es en ambos países mucho menor a la registrada por Colombia. Esclarecer el problema de la falta de dinamismo de la oferta de crédito va más allá del propósito de este texto y responde a una combinación compleja de causas, pero el cuadro 3 proporciona algunos elementos para la discusión: la concentra-

ción en el sector es alta en los cuatro países, en especial en Perú, y no parece estar relacionada directamente con el bajo nivel de crédito al sector privado, como lo muestra el ejemplo de Chile, y a la vez existe un número relativamente elevado de entidades extranjeras en todos los sistemas bancarios de la AP. Pero México y Perú se diferencian de los demás países en que el peso que estas instituciones extranjeras ejercen en los activos de la banca es mayor: 70% en México, 51% en Perú, contra 33 y 15% respectivamente en Chile y Colombia. Resulta claro que una elevada participación extranjera en el sistema bancario no basta para configurar un sistema dinámico y orientado hacia la provisión de crédito que permita estimular el crecimiento económico, e incluso cabría considerar que puede frenar esta evolución. El contexto local —persistencia de un sistema semidolarizado y herencia duradera de la hiperinflación que abarcó varios años de la década 1986-1995 en Perú, consecuencias duraderas de la crisis y posterior rescate de los años 1990 y oportunidades de inversión en títulos de deuda pública en México, complejidades de la actividad de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas y atractivo de diversas inversiones más especulativas— tiende a condicionar todos los intermediarios.

CUADRO 3
PENETRACIÓN DE LA BANCA EXTRANJERA Y CONCENTRACIÓN BANCARIA
EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Activos de bancos extranjeros/activos totales de la banca (%), 2013	33	15	70	51
Bancos extranjeros/total de bancos (%), 2013	41	42	37	69
Concentración: activos de los 5 principales bancos (total 2015)	68	78	70	88

FUENTE: Banco Mundial, Financial Development Database (2017).

México compensa en parte este bajo nivel de crédito con un mercado de bonos privados que ofrece un financiamiento creciente: el monto vigente de títulos de deuda privada interna se eleva de 10% del PIB en 1990-1999 a 27% en 2010-2015, mientras este mercado es inexistente en Colombia. La contracción relativa del mercado de bonos privados domésticos en Perú en 2010-2015, señala que estos desarrollos pueden ser muy frágiles en un contexto de tasas de interés internacionales muy bajas.

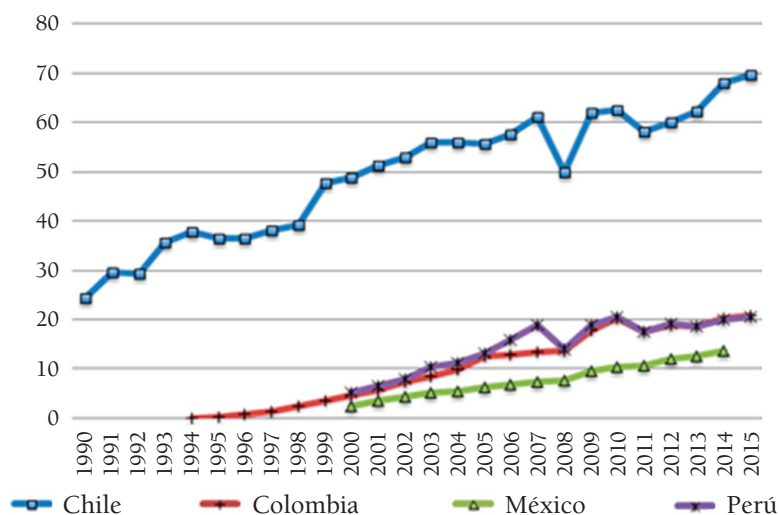
En los cuatro países el alza relativa de la capitalización del mercado accionario se da en todo el periodo considerado, y es más sostenida en los tres países andinos, exportadores de metales y de combustibles, reflejando el atractivo de estos mercados en periodos de bonanza de estos sectores. Los promedios decenales a la alza no deben sin embargo, ocultar las amplias fluctuaciones de la capitalización entre un año y otro, que responden en buena parte al desempeño de la economía global, a su impacto sobre los miembros de la AP y al apetito de los inversionistas internacionales para el riesgo. Por otro lado, cabe recordar que una capitalización creciente del mercado accionario no significa que éste expanda su contribución al financiamiento de la economía local: las Ofertas Públicas Iniciales (OPI) son escasas en los mercados accionarios de la AP, pocas empresas cotizan y el nivel de actividad es bajo. Es sobre todo el sistema bancario y las demás instituciones financieras que financian la inversión de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), mientras el mercado de bonos privados hace lo propio con empresas más grandes, de allí que el desarrollo de estos intermediarios sea el que presente más potencial para apoyar el crecimiento económico.

La presencia creciente de los inversionistas institucionales —fondos de inversión, aseguradoras, fondos de pensiones— ha sido una evolución característica de la esfera financiera global en las últimas décadas. Los avances de la titularización así como las reformas de los sistemas de pensiones, con el abandono de los sistemas de repartición con participación pública y la adopción de sistemas de capitalización individual, han desempeñado un importante rol en esta tendencia y han transformado en profundidad los sistemas financieros nacionales de los países que adoptaron estas reformas, a la vez que imprimían nuevas dinámicas a los flujos de capitales internacionales. Los países de la Alianza del Pacífico introdujeron todas estas reformas de sus sistemas de pensiones, si bien en distintos momentos y con diferentes resultados, siendo Chile el precursor en esta materia. Las gráficas 3 y 4 muestran sus resultados en materia financiera: los activos de fondos de pensiones y aseguradoras asociadas al sistema representan una proporción muy elevada del PIB chileno, presentando tanto oportunidades de financiamiento del desarrollo económico como retos para su gestión. Existen dificultades para dirigir estos fondos masivos hacia la inversión productiva, que no se ha elevado en proporción del PIB, insuficiencia de instrumentos financieros locales de calidad adecuada, necesidad de diversificar en particular a través de inversiones en mercados internacionales. El peso de los fondos del sistema de pensiones explica la posición específica de Chile entre los socios de la AP, con sus masivas inversiones de cartera internacio-

nal y el interés marcado por este país para transformarse en un *hub* de integración financiera en la agrupación.

En suma, el desarrollo relativo de los sistemas financieros domésticos de la AP ubica a Chile como líder financiero del mecanismo de integración, si bien por su tamaño, México es la economía más grande y muestra por tanto un peso importante en cuanto al valor de sus activos, en especial en los mercados de valores. El desarrollo del sistema financiero chileno, con actores domésticos importantes en la banca, las aseguradoras y los fondos de pensiones, implica entre otras consecuencias, importantes inversiones de cartera fuera del país. Para los países de menor desarrollo financiero interno —Colombia, México y Perú—, el financiamiento internacional adquiere mayor peso relativo, con los riesgos que ello conlleva. El reto del desarrollo financiero doméstico constituye una importante tarea para sus gobiernos. ¿En qué medida los acuerdos tomados por los cuatro países en el seno de la Alianza del Pacífico podrán apoyar estas actividades?

GRÁFICA 3
ALIANZA DEL PACÍFICO: ACTIVOS DE FONDOS DE PENSIONES
EN % DEL PIB: 1990-2015

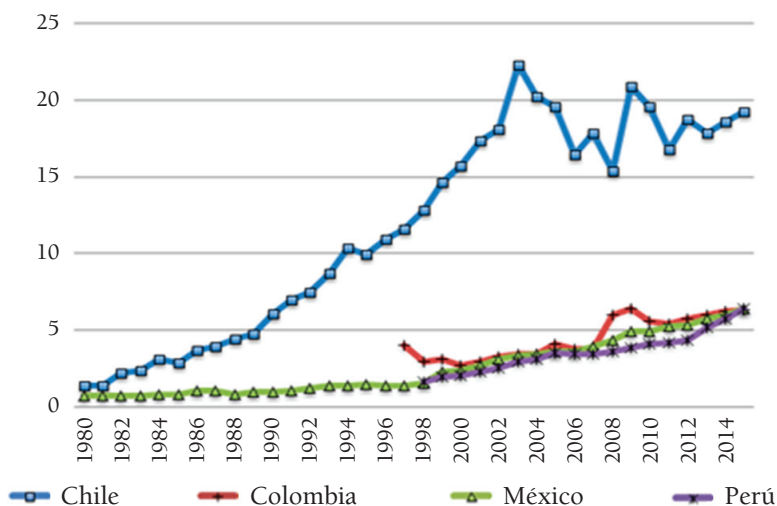


FUENTE: GFDD, BM, 2017.

LOS ACUERDOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO EN EL ÁREA FINANCIERA Y DE INVERSIONES

La Alianza del Pacífico se propuso potenciar los flujos de inversión entre los socios y hacia la entidad, con el fin de impulsar un mayor nivel de creci-

GRÁFICA 4
ALIANZA DEL PACÍFICO: ACTIVOS DE COMPAÑÍAS ASEGURADORAS
EN % DEL PIB: 1990-2015



FUENTE: GFDD, BM, 2017.

miento económico. En el área financiera, tres tipos de iniciativas están sosteniendo actualmente este objetivo.

En primer lugar figuran los acuerdos de liberalización y acceso al mercado contenidos en los capítulos 10 y 11 de Inversión y Servicios Financieros del Protocolo adicional. Éstos van más allá de lo existente en los instrumentos bilaterales anteriores, Decisión 659 de la CAN para las relaciones Colombia-Perú, capítulos XII del TLC Colombia-México y 12 del TLC México-Perú en lo que concierne los servicios financieros, pues los demás acuerdos no contemplaban estos rubros (García, 2013:51). Establecen un Comité Conjunto en materia de Inversión y de Servicios y un Comité de Servicios Financieros. Los textos firmados otorgan trato nacional y trato de nación más favorecida a los inversionistas y a las instituciones financieras de las demás partes, el derecho de establecimiento, incluyendo la adquisición de entidades existentes, el derecho de ofrecer servicios financieros nuevos, el acceso de las instituciones de otras partes establecidas en el territorio de un socio a los sistemas de pago y compensación públicos, más no a las facilidades de prestamista de última instancia del banco central. Las principales restricciones son no discriminatorias y de orden prudencial.

En materia de servicios financieros transfronterizos, se autoriza la oferta de servicios de seguros relacionados con el transporte internacional y servicios bancarios de información financiera, procesamiento de datos fi-

nancieros y servicios de asesoramiento así como servicios auxiliares, excluyendo a la intermediación. En el caso de los fondos de inversión, si bien se autoriza la asesoría transfronteriza, se permite a las partes exigir que una entidad establecida en su territorio conserve su responsabilidad de administración de los fondos a su cargo (anexo 11.16. compromisos específicos).

El Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) constituye la segunda iniciativa importante en materia financiera. El MILA antecede de hecho la creación de la Alianza del Pacífico: después de una serie de reuniones iniciadas en 2009 y la firma de dos Memorandos de Entendimiento, el mercado integrado empezó a funcionar a finales de mayo de 2011. Se constituyó con el propósito de facilitar las transacciones en acciones listadas en los tres mercados andinos a través de un único intermediario local, buscando atraer más inversionistas y mejorar la liquidez de los títulos. No se formó a partir de una fusión de las tres bolsas o de una absorción de parte de una de las entidades, sino que es producto de acuerdos entre las tres bolsas, las tres instituciones de depósito de valores y las tres entidades de supervisión. La BMV se ha incorporado bajo las mismas premisas.⁶

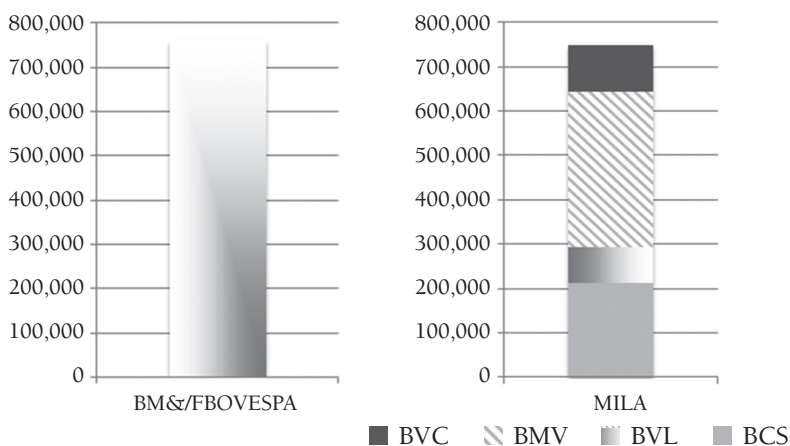
El MILA busca “promover una visibilidad internacional más amplia de la región como destino de inversión (Figuerola, 2014:300)”. Varios aspectos se relacionan con este objetivo. En primer lugar, al igual que en materia comercial, un mercado unificado más grande y diversificado puede resultar más atractivo para los inversionistas internacionales y canalizar más fondos hacia la agrupación. Se puede esperar de esta manera mejorar la calidad de los fondos recibidos —mayor permanencia, menor volatilidad al ofrecer inversiones alternativas entre los cuatro mercados— y elevar la cantidad de capitales atraídos, bajo la premisa —cuestionada a nivel teórico— de que una mayor apertura financiera beneficia al desarrollo del país. Al respecto, se plantea que las especializaciones de cada mercado nacional son complementarias, y el MILA permitiría entonces mejorar la diversificación sectorial de la cartera. La Bolsa de Comercio de Santiago tiene como sectores predominantes el retail (19% de la capitalización), la banca (18%), las empresas eléctricas (17%), forestales y de materias primas, (respectivamente 14 y 11%). En contraste, la capitalización de la Bolsa de Lima se concentra alrededor de la minería (50%), de la construcción (13%), de los valores financieros (11%) y los hidrocarburos (7%). El sector de energéticos es el que predomina ampliamente en la bolsa de Bogotá, con 37% de la capitalización, seguido de los servicios financieros (28%), los servicios públicos y los de materiales con 13% cada uno (Strategia, 2011:78-79). Estas caracterís-

⁶ La incorporación se realizó entre diciembre de 2014 y enero de 2015, con una primera transacción el 2 de diciembre y su celebración oficial en enero.

ticas autorizarían al MILA proporcionar nuevas oportunidades de inversión para las entidades de la propia AP, permitiendo diversificar riesgos, canalizar recursos de fondos de pensiones hacia la propia región, que puede aportar mejores rendimientos que los mercados internacionales.

En segundo lugar, en un contexto global de competencia, fusiones y reestructuraciones entre bolsas de valores, la constitución del MILA permite a sus socios competir en atractividad con la bolsa brasileña BM& FBOVESPA, la más importante de América Latina. En términos de capitalización de mercado, ésta alcanzaba en 2015, 758,566 millones de US\$, mientras la capitalización combinada de los mercados MILA se ubicaba en 748,197 millones de US\$ (gráfica 5). Las series accionarias enlistadas en los cuatro mercados del MILA -214 emisores chilenos, 68 colombianos, 137 mexicanos y 217 peruanos a fines de 2016, permiten sumar un mercado de 636 títulos que comparan de manera favorable con las 338 series de la bolsa brasileña. En forma separada, ninguno de los cuatro mercados puede competir con BM&FBOVESPA.

GRÁFICA 5
CAPITALIZACIÓN DE MERCADO 2016, MILLONES US\$



FUENTE: WFE, 2017.

Cabe plantear también que mejorar la atractividad del mercado y reducir los costos de transacción pudiese eventualmente elevar la proporción de transacciones realizadas en los mercados locales frente a las transacciones que toman lugar fuera de los mercados de la AP, principalmente través de American Depositary Receipts (ADRs) de grandes empresas locales (*blue chips*) que cotizan en Nueva York.

En tercer lugar, el interés de instituciones financieras de la AP, en particular de empresas chilenas y colombianas que han realizado inversiones relevantes en los demás países —como la adquisición en 2011 de los seguros y fondos de pensiones del grupo ING en los países de la AP y en Uruguay por el grupo colombiano Grupo de Inversiones Suramericana SA (SURA, *Financial Times*, 04/01/2014)—, se ha manifestado en una serie de iniciativas posteriores o paralelas lanzadas por el CEAP. Éstas se centran en dos tipos de temas: la armonización regulatoria entre los cuatro mercados y la promoción de las inversiones de portafolio en la Alianza.

Estas iniciativas conciernen en primer lugar la uniformización del tratamiento tributario de deuda y capital, así como del tratamiento tributario de reorganizaciones empresariales y la homologación de instrumentos de oferta pública —bonos, acciones— entre los cuatro países (mayo de 2013), la convergencia de normas regulatorias y la convergencia tributaria para instrumentos financieros, así como la modificación del reglamento de los fondos de pensiones para permitir la integración de los mercados de bonos (febrero de 2014).

El Primer Encuentro público-privado sobre integración financiera entre los países de la AP que tuvo lugar el 11/03/15, fue organizado por el Capítulo de Chile del Consejo Empresarial, a cargo del tema de integración financiera en la Alianza. No sólo abordó temas relativos al mercado de valores sino también a la banca —niveles regulatorios distintos— y a los sistemas de pensiones. Finalmente, en junio de 2017, la Declaración de mandatarios de Cali propuso impulsar la creación de la Iniciativa de Facilitación de Inversiones de la Alianza del Pacífico (IFIAP) para “promover las acciones para atender y dar soluciones a las barreras a la inversión”. En el Anexo 2 de la Declaración, los ministros de Finanzas anuncian el cierre de negociaciones para la suscripción de un acuerdo de “homologación del trato tributario de los ingresos obtenidos por los fondos de pensiones reconocidos de la AP” y existen avances para permitir la oferta de fondos de inversión abiertos de la AP. Estos incluyen un acuerdo para la negociación de un Memorando de Entendimiento sobre un cronograma para establecer un pasaporte de fondos de la AP y avances normativos de Chile, seguido de Colombia y Perú, para establecer las reglas de oferta de estos fondos.⁷

⁷ Varias iniciativas recientes nacionales o bilaterales apuntan en la misma dirección. Así, se firmó el 30 de mayo de 2017 un Memorando de Entendimiento entre la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Superintendencia Financiera de Colombia para que las inversiones de portafolio de fondos de pensiones mexicanos reciban el mismo trato tributario que los de fondos nacionales. A la vez, el Banco Central de Perú (BCRP) amplió los límites para las inversiones de fondos de pensiones peruanos en el exterior.

Buena parte de estas propuestas surgieron del II Encuentro público-privado sobre integración financiera entre los países de la AP que se dio el 28/04/17 en Lima, organizado por el CEAP. Durante este encuentro, se dio un acuerdo, fundamentado en estudios realizados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para avanzar en la creación de un Fondo de Deuda de Inversión en Infraestructura (FIAP), basado en financiamiento privado. Se acordó también una Agenda de Trabajo de Largo Plazo para adoptar mejores prácticas y armonizar reglas de asociaciones público-privadas en la Alianza. Estas iniciativas sobresalen por su potencial para fortalecer el lado de la oferta de títulos, pues se vinculan con las importantes inversiones en infraestructura requeridas por los socios de la Alianza del Pacífico, en materia de carreteras, vías férreas, transporte marítimo, puertos y aeropuertos, generación y redes eléctricas, fibra óptica, que permitan volver más eficiente su interconexión entre sí y con el mundo.

UNA EVALUACIÓN DE ALGUNOS RESULTADOS INICIALES

Las principales iniciativas tomadas por los socios de la Alianza del Pacífico conciernen las inversiones y flujos financieros entre los socios, en particular a través del MILA, mientras los avances más recientes se refieren a armonización regulatoria, a fondos de inversión y de pensiones y a los mercados de bonos. En esta sección, presentaremos algunos indicios de flujos financieros entre los cuatro socios y de uso de la plataforma del MILA, tratando de comprobar si la creación de la Alianza del Pacífico ha modificado sus montos y su trayectoria. Es todavía temprano para presentar datos muy sólidos, pues se trata de acuerdos recientes, por ejemplo es imposible determinar algún impacto sobre los flujos de inversión directa de la entrada en vigor en 2016 del Protocolo Adicional. Presentaremos en primer lugar algunas evidencias acerca de flujos de inversión directa y de portafolio intra-Alianza para luego abordar el impacto del mercado MILA y discutir el potencial de estas y otras medidas para fortalecer el desarrollo financiero en la AP.

LOS FLUJOS FINANCIEROS INTRA-ALIANZA

Hemos procurado estimar la trayectoria de los flujos de inversión directa (ID) y de inversión de portafolio intra-Alianza del Pacífico, sobre la base de datos nacionales e internacionales. Para la ID recibida por Chile y México,

se utilizan datos reportados por el FMI, a través del Coordinated Direct Investment Survey, mientras para Colombia y Perú se recurrió a fuentes nacionales.⁸ Para la inversión de portafolio, se utilizaron los datos proporcionados por el Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) del FMI para todos los países.⁹

El plazo del cual disponemos para evaluar un primer impacto de la creación de la AP sobre la ID —2012/2013 a 2015/2016— abarca los primeros años de existencia del mecanismo, un periodo de cierta euforia entre los socios y de rápidos avances que antecede la entrada en vigencia de los acuerdos de liberalización contenidos en el Protocolo Adicional. ¿Cuánto representan las inversiones bilaterales intraalianza en el acervo total de IED de los países miembros? ¿Qué países reciben más inversiones de sus socios? ¿Es posible identificar un primer impacto de la creación de la Alianza sobre los *stocks* de ID registrados?

El cuadro 4 muestra que las inversiones de los socios de la AP son bastante pequeñas frente al *stock* agregado de IED de cada país, con las excepciones de Colombia y Perú, donde constituían respectivamente 7% y 13% del *stock* de IED registrado. En valor, Colombia y Chile eran los países con mayor acervo de inversiones de sus socios, con respectivamente 8 685 y 5 959 millones de US\$, mientras México apenas recibía en 2012 un magro 0.35% de su IED de sus socios de la AP (1 272 millones de US\$). El panorama en 2012-2013 mostraba un mayor nivel de inversiones bilaterales entre los tres países andinos, producto en los casos de Colombia y Perú de su anterior proceso de integración a través del Pacto Andino y de su sucesora, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que estimuló comercio, encadenamientos productivos y flujos de inversiones. México se encontraba poco vinculado tanto comercial como productivamente, y financieramente con estos países, con la excepción de ID mexicana en Colombia por un

⁸ Colombia no reporta y los datos de Perú no están actualizados. Cabe mencionar que los datos de IED son difíciles de estimar con precisión debido a la magnitud que representan las inversiones realizadas desde paraísos fiscales que son meros intermediarios o a las insuficiencias de los sistemas estadísticos nacionales, o a la ausencia de obligación de reportar la inversión en un plazo determinado, como en el caso de Perú.

⁹ Las estadísticas recopiladas en el CPIS provienen de datos nacionales proporcionados por los bancos centrales, que a su vez los colectaron a partir de declaraciones de las instituciones financieras, no-financieras y de los hogares. Para la mayoría de países abordados en este texto, es obligatorio para los bancos y demás instituciones financieras domésticas reportar sus inversiones de cartera en títulos extranjeros, pero la cobertura de las corporaciones no-financieras y de los hogares es variable y en el caso de México reportar estas inversiones a la autoridad monetaria sólo se hace sobre una base voluntaria. La calidad y el grado de cobertura de esta información son variables. Chile estima un grado de cobertura de 90 a 100%, con un mínimo de cinco millones de US\$ para el registro de inversiones de hogares y corporaciones no-financieras. Colombia y México no incluyen información relativa a inversiones de hogares.

CUADRO 4
INVERSIÓN DIRECTA ENTRE PAÍSES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO
MILLONES DE US\$ Y % CON DATOS REPORTADOS POR PAÍSES RECEPTORES

2012		<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Chile	US\$	2,819.88	2,317.37	822.16
	% del total	1.54%	1.27%	0.45%
	Valor AP	5,959.41		
	%AP	3.26%		
2015		<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Chile	US\$	681.86	915.97	-648.72
	% del total	0.32%	0.43%	-0.30%
	Valor AP	949.11		
	%AP	0.45%		
2013		<i>Chile</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Colombia	US\$	4,682.79	3,459.33	543.42
	% del total	3.79%	2.80%	0.44%
	Valor AP	8,685.54		
	%AP	7.04%		
2016		<i>Chile</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Colombia	US\$	5,897.60	4,523.88	961.60
	% del total	3.56%	2.73%	0.58%
	Valor AP	11,383.09		
	%AP	6.87%		
2012		<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>
México	US\$	819.91	353.94	98.29
	% del total	0.23%	0.10%	0.03%
	Valor AP	1,272.14		
	%AP	0.35%		
2015		<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>
México	US\$	1,751.90	1,258.51	412.98
	% del total	0.34%	0.25%	0.08%
	Valor AP	3,423.39		
	%AP	0.67%		

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

2013		Chile	Colombia	México
Perú	US\$	1,422.08	1,067.85	476.76
	% del total	6.29%	4.72%	2.11%
	Valor AP	2,966.68		
	%AP	13.12%		
2016		Chile	Colombia	México
Perú	US\$	2,532.79	1,124.09	487.03
	% del total	10.26%	4.55%	1.97%
	Valor AP	4,143.92		
	%AP	16.79%		

FUENTE: CDIS (Chile, México), y fuentes nacionales (Colombia, Perú).

valor de 3 459 millones de US\$ en 2013 (2.8% de la IED acumulada en Colombia entre 1994 y 2013).

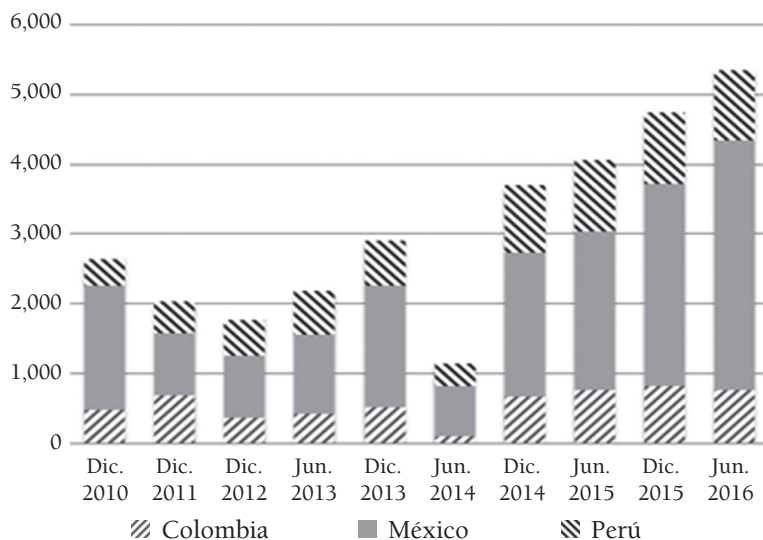
La Alianza del Pacífico llevó a un aumento en valor de la ID proveniente de los socios en tres de los países: Colombia, México y Perú, que muestra un dinamismo notable, de 31, 169 y 39% en tres años. En porcentaje de la IED total declarada por estos países, el peso de las inversiones intra-Alianza se mantiene en Colombia, mientras se eleva en México —de 0.35 a 0.67% del total— y en Perú de 13 casi 17% del total. El caso de Chile es paradójico y merece un análisis más profundo pues la posición neta de ID de los socios de la AP ha disminuido sensiblemente.

La trayectoria de las inversiones de portafolio entre los socios de la Alianza del Pacífico muestra indudablemente una tendencia ascendente, pero partiendo de situaciones iniciales bastante distintas tanto en montos como en ritmos de crecimiento (gráficas 6). Dos países se destacan por la importancia en valor de sus inversiones: Chile con 5 362 millones de US\$ en 2016, dedica 3.75% de su portafolio a inversiones en los socios de la AP, y Perú, cuyas inversiones de portafolio empezaron a registrarse en el CPIS en 2015, contaba en 2016 con cerca de 3 800 millones de US\$ invertidos, una proporción esta vez muy relevante de 16% del total de sus activos de portafolio externos. Colombia y México muestran una tendencia similar pero con niveles de inversión muy bajos, y un cambio muy reciente en el caso de México (2016). En todos los casos, los principales destinos de las inversiones de portafolio son los Estados Unidos y Luxemburgo, domicilio de numerosos fondos de inversión globales.

GRÁFICAS 6

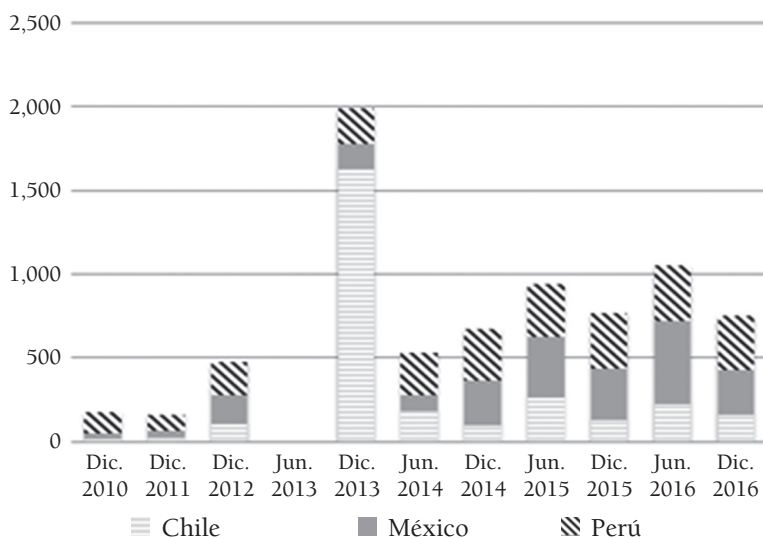
INVERSIONES DE PORTAFOLIO INTRA-ALIANZA DEL PACÍFICO: 2010-2016

Chile: inversiones de portafolio en países
de la Alianza del Pacífico: 2010-2016

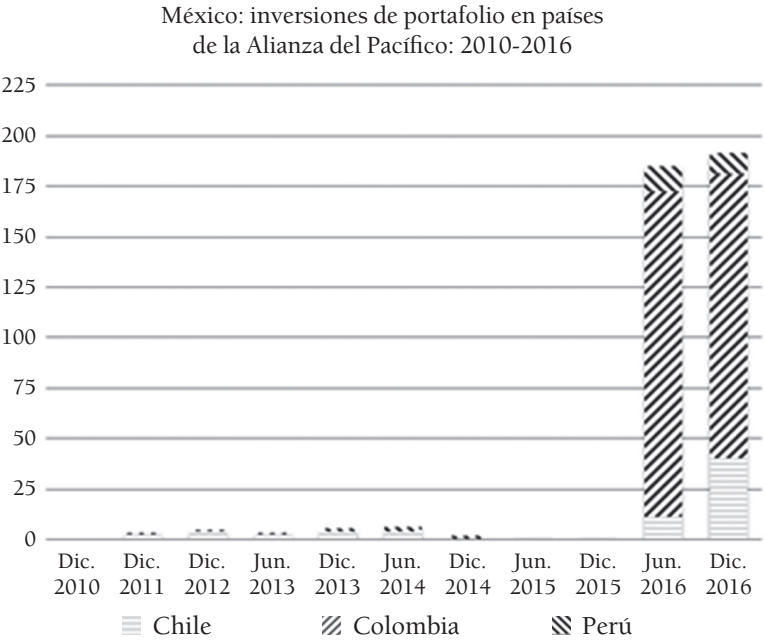


FUENTE: CPIS, FMI.

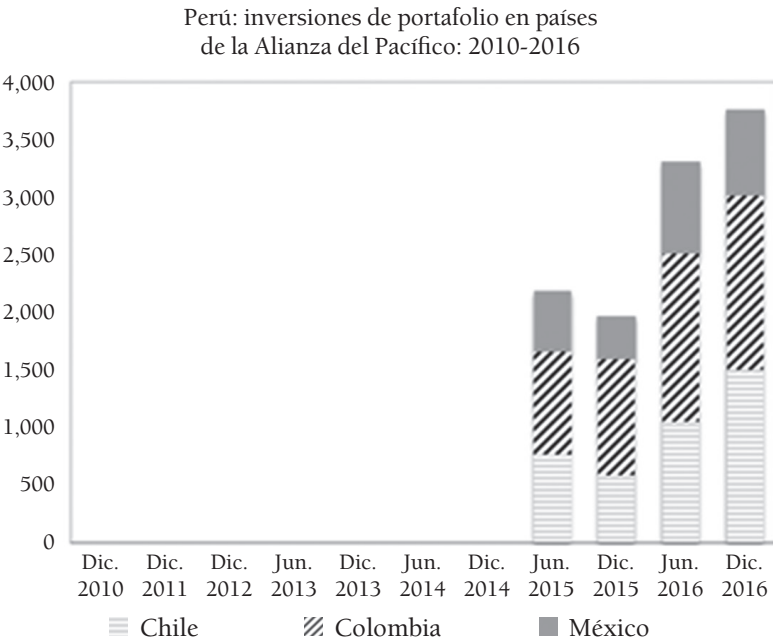
Colombia: inversiones de portafolio en países
de la Alianza del Pacífico: 2010-2016



FUENTE: CPIS, FMI.



FUENTE: CPIS, FMI.

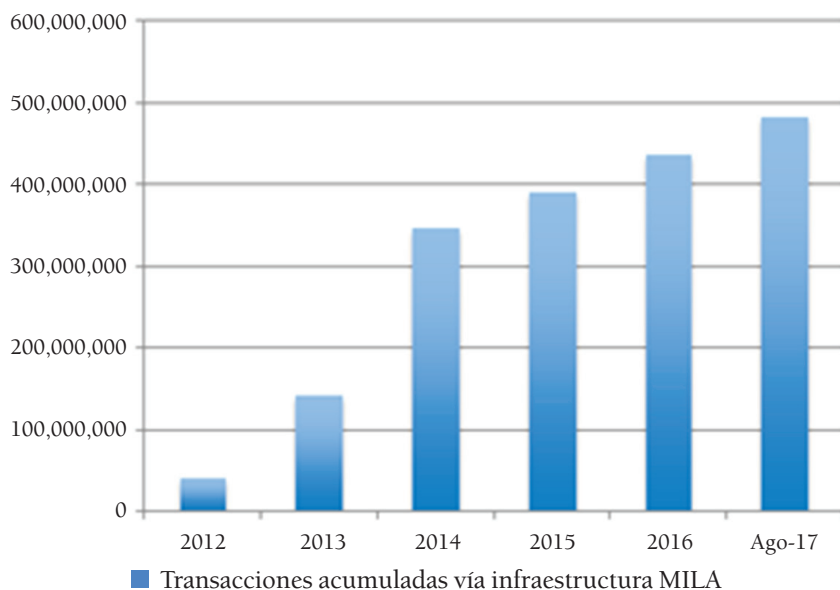


FUENTE: CPIS, FMI.

LAS TRANSACCIONES A TRAVÉS DEL MILA

Ahora bien, ¿cuánto explican de estas tendencias las transacciones en MILA? ¿Qué impacto tuvieron sobre el desempeño de los mercados? Los datos proporcionados por el mercado señalan una progresión modesta pero sostenida del valor de las transacciones realizadas (gráfica 7). Las tasas de crecimiento iniciales de tres dígitos —2012-2013— han sido reemplazadas por una expansión del orden del 11% en promedio entre 2014 y 2017, con tendencia ligeramente decreciente. Las operaciones acumuladas realizadas señalan una doble asimetría notoria: la mayoría de operaciones se realizan desde Perú (75%) seguido de Chile (16%) y conciernen sobretudo valores chilenos (63%) y colombianos (28%). Las inversiones peruanas en activos chilenos representan por sí solas 57% del volumen total de transacciones realizadas vía la infraestructura MILA, confirmando las tendencias ya señaladas por las estadísticas de inversiones de portafolio. En contraste, Colombia realiza muy pocas operaciones en los demás mercados y México recibe pocas inversiones de sus socios a través de la infraestructura MILA (cuadro 5). En conjunto, estas operaciones sumaban en 2017 sólo 3.1% del volumen total negociado en los cuatro mercados.

GRÁFICA 7
TRANSACCIONES ACUMULADAS VÍA INFRAESTRUCTURA MILA (US\$)



FUENTE: MILA, 2017.

CUADRO 5
RESUMEN DE OPERACIONES REALIZADAS MEDIANTE LA INFRAESTRUCTURA MILA A AGOSTO DE 2017, US\$

	Valores chilenos	Valores colombianos	Valores mexicanos	Valores peruanos	
Op. realizadas por Chile		43,359,075.00	11,436,055.00	23,006,197.00	77,801,327.00
Op. realizadas por Colombia	6,020,049.00	–	–	1,105,849.00	7,125,898.00
Op. realizadas por México	24,389,967.00	559,133.00	–	7,032,627.00	37,013,927.00
Op. realizadas por Perú	247,754,657.00	86,042,406.00	268,121.00		361,065,184.00
Total	305,164,673.00	134,992,814.00	11,704,176.00	31,144,627.00	483,006,335.00
<i>En % del total</i>					
Op. realizadas por Chile		8.98%	2.37%	4.76%	16.11%
Op. realizadas por Colombia	1.25%	–	–	0.23%	1.48%
Op. realizadas por México	5.05%	1.16%	–	1.46%	7.66%
Op. realizadas por Perú	56.88%	17.82%	0.06%	–	74.75%
Total	63.18%	27.95%	1.42%	6.45%	100.0%
Volumen negociado en los 4 mercados en agosto de 2017:	15,588,927,196.00				
Volumen acumulado en la infraestructura como %	3.10%				

FUENTE: MILA News 71, septiembre 2017.

El impacto sobre los mercados es por lo tanto muy modesto. Cabe señalar que esto se explica en parte debido a la coyuntura adversa en los cuatro mercados a partir de 2012, año en el cual la capitalización culmina para luego contraerse en forma continua, con una recuperación modesta en 2016. Estos mercados a la baja, poco atractivos, han visto contraerse también el número de empresas que cotizan y disminuir su nivel de actividad, estructuralmente bajo: la razón de *turnover* (valor de transacciones/capitalización de mercado) cercana a 0.35 en la BMV en 2016, no sobrepasaba 0.12 en Chile y Colombia en y 0.027 en Perú.¹⁰

En suma, los datos disponibles señalan un impacto positivo, si bien modesto, de la creación de la Alianza del Pacífico sobre los flujos de inversión directa y de portafolio entre los socios, asociado a una expansión también modesta del uso de la infraestructura MILA para invertir en los demás países. Las características de los mercados accionarios sugieren que sólo cambios estructurales de largo plazo pudieran dinamizarlos y volverlos una fuente relevante de financiamiento del desarrollo. En efecto, del lado de la oferta, los emisores comprenden principalmente grandes empresas, mientras las empresas medianas prefieren permanecer de propiedad familiar. Los mercados se concentran en torno a algunas *blue chips*: en 2015, el 5% de empresas más capitalizadas explicaban 47% de la capitalización de mercado en Chile, 61% en Colombia, 41% en México y 48% en Perú. Al mismo tiempo, el 5% de compañías más negociadas concentraban el 47% del valor de transacciones en Chile, 59% en Colombia, 48% en México y 60% en Perú, unas cifras a la baja pero muy elevadas (WFE, 2017). Como lo hemos señalado, una parte significativa de las transacciones se realiza en el extranjero, sobre todo para las empresas más importantes, a través de ADRs negociados en Nueva York. Por el contrario, muchos valores son ilíquidos y se comercian sólo unos pocos días al año, la oferta de nuevos valores es baja y las bolsas apenas financian una proporción muy reducida de la inversión fija interna. En el lado de la demanda, los fondos de pensiones nacionales ya son inversores importantes en algunos mercados —Chile, Perú—, y explican los altos precios y los bajos niveles de liquidez de estos mercados. Por último, desde 2007, el alza en la participación de los inversionistas extranjeros encareció los precios y aún no se ha producido un nuevo “círculo virtuoso” que llevara a nuevas OPI, mayor actividad y mayores niveles de liquidez. En resumen, a pesar de que sin duda puede atraer nuevas inversiones de portafolio del extranjero con la integración de la Bolsa Mexicana de Valores, MILA requerirá tiempo para contribuir mejor a la financiación de la inversión interna.

¹⁰ Cálculos propios con datos de la World Federation of Exchanges, 2017.

En el mediano plazo, las iniciativas que más pudieran contribuir a mejorar el financiamiento interno de la Alianza son aquellas que buscan vincular la demanda de activos de calidad de parte de los fondos de inversión y de pensiones de la región y una nueva oferta de títulos vinculados con los mercados de bonos y en especial con los requerimientos de financiamiento de las inversiones productivas o en infraestructura requeridas por la AP. Ello implicaría canalizar hacia estos proyectos parte de los fondos procedentes de los ahorros a largo plazo generados por los sistemas de pensiones de los países de la entidad. En concreto, ello significaría introducir iniciativas, como las creadas en el Este de Asia para desarrollar los mercados de bonos locales y regionales. Instrumentos financieros innovadores podrían movilizar estos ahorros para financiar las inversiones en infraestructuras, el desarrollo de cadenas de valor en la entidad, o el fomento de las MPyMEs. Movilizar el ahorro interno de largo plazo de la Alianza proveería una fuente de financiamiento más estable que el recurso a volátiles inversiones de portafolio extranjeras. El reto común que enfrentan los socios de la AP es el de orientar estos fondos hacia inversiones directa o indirectamente productivas en la región.

CONCLUSIÓN

En este texto se analizaron los aspectos financieros del proceso de integración lanzado por la Alianza del Pacífico. En primer lugar, se analizó la inserción financiera de los cuatro países, resaltando algunas de sus vulnerabilidades, que provienen de las características de su integración en la economía internacional. Aun cuando su perfil comercial difiere, las economías de la Alianza del Pacífico comparten una necesidad estructural de financiamiento externo. Su crecimiento se fundamentó en sostenidas entradas de capitales, algunas de las cuales, los préstamos de corto plazo y los flujos de portafolio, han resultado volátiles y riesgosas y las puede exponer a fenómenos de “*sudden stops*”. Desde 2007, la posición financiera internacional de los cuatro países se ha vuelto más deficitaria, al volverse receptores de inversiones de portafolio de tipo “*carry-trade*”, asociadas a los programas de facilitación monetaria estadounidenses. Estas entradas han compensado parcialmente en Colombia, México y Perú la debilidad del sistema financiero doméstico, y en particular en estos dos últimos países la pequeñez de su sistema bancario.

Dentro del conjunto de las iniciativas lanzadas por la Alianza para impulsar sus miembros sobre una senda de desarrollo superior, los acuerdos tomados en materia financiera presentan rasgos innovadores, como el mer-

cado MILA, las negociaciones de armonización regulatoria, los proyectos en curso para facilitar los flujos de fondos de inversión o de pensiones, y más aún, si se concretizan, las iniciativas que permitirían relacionar el financiamiento de las inversiones en infraestructura y los mercados de bonos, que podrían inspirarse de las iniciativas de los mercados de bonos en Asia del Este. En esto, la Alianza del Pacífico recibe la asesoría de organismos regionales como la CAF y el BID. ¿En qué medida estas iniciativas pueden contribuir a alcanzar los resultados esperados en materia de integración comercial y productiva?

Como se demostró, las transacciones en el mercado MILA tuvieron unos inicios modestos en un contexto macroeconómico poco favorable, y debido a sus características estructurales, el mercado requerirá tiempo para mejorar su contribución al financiamiento de la inversión interna, si bien puede atraer y estabilizar mayores flujos de inversión internacionales. En este sentido, se plantea que la creación de nuevos mecanismos para canalizar tanto el ahorro interno como los fondos externos hacia las inversiones productivas y de infraestructura pueden dinamizar más el crecimiento económico y la integración de la entidad. Todos estos son retos muy exigentes y de largo plazo, que requieren políticas públicas proactivas y un nivel alto de cooperación y concertación que resultan cruciales para mejorar las perspectivas de las economías de la Alianza del Pacífico.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza del Pacífico (2011), *Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico 2011*, disponible en <http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf>, consultado el 10/02/2014.
- Alianza del Pacífico (2012), *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, disponible en <http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf>, consultado el 10/02/2014.
- Alianza del Pacífico (2013), *Acuerdo para el establecimiento del fondo de cooperación de la Alianza del Pacífico*, disponible en <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/24fb4_alianzapacifico_m-fondo-decooperacion2013-texto.pdf>, consultado el 10/02/14.
- Alianza del Pacífico (2014), *Declaración Presidencial de Cartagena de Indias*, disponible en <<http://alianzapacifico.net/documentos-de-interes-de-la-viii-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/>>, consultado el 20/02/2014.
- Alianza del Pacífico (2014), *Declaración Presidencial de Punta de Mita*, disponible en <<http://alianzapacifico.net/declaracion-de-punta-mita/>>, consultado el 20/07/14.

- Alianza del Pacífico (2014), *Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, disponible en <http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf>, consultado el 20/07/2014.
- Alianza del Pacífico (2017), *Declaración de Cali*, disponible en <<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=9850>>, consultado en septiembre de 2017.
- Banco Mundial, *Global Financial Development Database*, disponible en <<http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database>>, consultado en septiembre de 2017.
- Banco de la República de Colombia, disponible en <<http://www.banrep.gov.co>>.
- Estrategia (2011), *El MILA muestra las acciones preferidas de la región*, n° 23, año 6, 2011, pp. 78-79.
- Figueroa, Dante (2014), “Integrating Latin American Stock Markets, The Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), Innovations and perspectives”, *American University Business Law Review*, vol. 3, Issue 2, pp. 277-303.
- FMI, *Coordinated Direct Investment Survey*, disponible en <<http://data.imf.org/CDIS>>.
- FMI, *Coordinated Portfolio Investment Survey*, disponible en <<http://data.imf.org/CPIIS>>.
- FMI, *International Financial Statistics*, disponible en <<http://www.imf.org/IFS>>.
- Financial Times (2014), *Report “The new trade routes, Pacific Alliance”*, abril, London, disponible en <<http://www.ft.com/intl/reports/trade-pacific-alliance>>.
- Financial Structure Database*, Banco Mundial, disponible en <<http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/financial-structure-database>>, consultado en 2014.
- George, Samuel (2014), *The Pacific Pumas, an Emerging Model for Emerging Markets*, Bertelsmann Foundation.
- Lane, Philip R. & Gian Maria Milesi-Ferretti (2017), “International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis”, *IMF Working Paper*, WP/17/115, Washington DC.
- Marchini Geneviève (2015), “La Alianza del Pacífico, integración comercial y financiera y vulnerabilidad externa, ¿qué puede cambiar?”, en Luz Alicia Jiménez Portugal & Santos López Leyva (coords.). *Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de la Alianza del Pacífico*, UdG, RedRI&DG y UABC, Guadalajara.
- MILA News 71 (septiembre 2017), disponible en <<http://www.mercadomila.com/home/>>, consultado en septiembre de 2017.

Proinversión (2011), *Memorando de Entendimiento sobre la plataforma de cooperación del Pacífico*, disponible en <www.tlc.gov.co>, consultado el 10/02/2014.

Proinversión (2017), disponible en <www.proinversion.gob.peTLC>.

Vargas Pulido, William & José Bayardo Gómez (2013), “El MILA, Mercado de integración entre Chile, Perú y Colombia”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 8, n° 1, enero-junio, pp. 113-133.

World Federation of Exchanges, disponible en <<http://www.world-exchanges.org>>, consultado en 2017 y años anteriores.

D. PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN ASIA

LAS RACIONALIDADES ESPACIALES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES EN LA REGIÓN DEL PACÍFICO

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA*

La literatura económica destaca las diferentes fases del regionalismo económico. Bhagwati,¹ por ejemplo, considera 1958 como el comienzo de un “primer regionalismo” marcado por la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), el surgimiento de proyectos orientados a la integración económica regional (Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte y Área de Libre Comercio de América Latina) y por la tolerancia de tales proyectos, por parte de un gobierno estadounidense todavía inclinado hacia el multilateralismo; con excepción de la CEE, los otros proyectos fracasaron y, con ellos, también ese “primer regionalismo”.

La característica principal del “segundo regionalismo”, según Bhagwati, fue la conversión del gobierno de Estados Unidos a las prácticas regionales concretas, mediante la firma de acuerdos comerciales regionales con Israel (1985), con Canadá (1988), así como con México y Canadá conjuntamente (1992).

Para otros autores, la transición de la CEE a la Unión Europea, en 1992, inauguró un “nuevo regionalismo” que era “en gran medida una respuesta política al proceso de globalización impulsado por el mercado y a las erupciones sociales asociadas a él”.² Este tercer tipo de regionalismo sería diferente a los anteriores, debido a la inclusión de “aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, [yendo] mucho más allá de los acuerdos de libre comercio”. Según este punto de vista, la tendencia global sería una transición

* Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México.

¹ Jagdish Bhagwati, “Regionalism and Multilateralism. An Overview”, en Jaime de Melo y Arvind Panagariya (ed.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1993, pp. 22-51.

² Björn Hettne, “The New Regionalism. Security and Development”, en Jan Joost Teunissen (ed.), *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, FONDAD, The Hague, 1998.

del regionalismo de carácter económico a un regionalismo de carácter multidimensional.

Ahora bien, mientras América del Norte y la Unión Europea ponían en práctica los tipos segundo y tercero del regionalismo, los gobiernos del Pacífico asiático sentaban las bases para un cuarto tipo de regionalismo organizado en torno a dos ejes: *a)* la cooperación intergubernamental; la cual comenzó en el plano económico y técnico como consecuencia de la crisis asiática de 1997 y se desarrolló a partir de 2001, en el ámbito político como efecto de la tentativa estadounidense de introducir el combate contra el terrorismo internacional en las agendas de los foros del Pacífico; *b)* la integración económica iniciada en 1992 con el proyecto del Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ALC ANSEA), y cristalizada a partir de 2002 en el conjunto de acuerdos de comercio regional (ACR) que vinculan a la ANSEA con China, Corea, Japón, Australia, Nueva Zelanda e India.

Podemos, en consecuencia, afirmar que hasta ahora predominan y compiten entre sí complejos productivos regionales basados en el regionalismo económico norteamericano, el regionalismo multidimensional europeo y el regionalismo multidimensional asiático. Más allá de las diferencias en la extensión de las prácticas regionalistas, el efecto combinado de esos y todos los ACR vigentes es el del *spaghetti bowl*, señalado por Bhagwati: los acuerdos comerciales son simultáneamente preferenciales y discriminatorios, en consecuencia, los instrumentos (reglas de origen, mecanismos antidumping, derechos de propiedad intelectual, etc.) utilizados para garantizar las preferencias entre los signatarios y la discriminación de los excluidos de un ACR particular atentan contra la eficiencia económica e implican riesgos en materia de desvío de comercio.³

En todo caso, las discusiones académicas y las confrontaciones políticas entre los partidarios del regionalismo y los del multilateralismo se han saldado con un triunfo (¿transitorio o definitivo?) de los primeros, como demuestran los 303 ACR notificados a la Organización Mundial de Comercio (OMC) hacia finales 2016 y el estancamiento de las negociaciones en el marco de dicha organización. Pese a ello, pocos son los estudios sobre el impacto de los ACR sobre la eficiencia económica o sobre la creación y/o el desvío de comercio.

Todavía más, la imagen del *spaghetti bowl* es utilizada para poner de realce el carácter intricando de las relaciones intergubernamentales regidas

³ Jagdish Bhagwati, US Trade Policy: The Infatuation with FTAs: Discussion Paper Series No 726, Columbia University, New York, NY, April 1995, disponible en <http://www.columbia.edu/cu/libraries/inside/working/Econ/ldpd_econ_9495_726.pdf>.

por los ACR y dejar de lado la lógica de los procesos subregionales, regionales e interregionales que marcan la coyuntura actual de la economía global. Es a este tema que dedicamos nuestro capítulo, focalizando las expresiones espaciales de los ACR establecidos entre gobiernos de países ubicados en la región del Pacífico. Así, en la primera parte, destacamos el papel de los gobiernos americanos y asiáticos del Pacífico en la proliferación de ACR experimentada durante 2000-2016 y consideramos que, en gran medida, la lógica de la economía global organizada sobre la base de los acuerdos comerciales está determinada, en términos generales, por la competencia entre los regionalismos americanos y asiáticos del Pacífico. En términos metodológicos, un juicio universal es útil en la medida en que permite explicar las particularidades de un fenómeno; en ese sentido, en la segunda parte del capítulo, mostramos las expresiones geográficas de algunas formas particulares de los regionalismos americanos y asiáticos; así, ponemos de realce los papeles preponderantes de América Latina, del Pacífico, así como de Asia del sureste y de China como catalizadores —potenciales o reales— de la integración económica subregional. Finalmente, en la tercera parte, analizamos las expresiones del proceso de integración interregional, destacando el papel de las economías latinoamericanas y asiáticas del Pacífico que funcionan como puentes transpacíficos.

AMÉRICA Y ASIA DEL PACÍFICO: DETERMINANTES GEOGRÁFICOS DEL SPAGHETTI BOWL

Si bien es cierto que, hasta 1993, la Comunidad Económica Europea (CEE) predominaba como el principal promotor de acuerdos comerciales regionales (ACR), también lo es que, con la entrada en vigor del mercado único de la Unión Europea y del área de libre comercio de América del Norte, los gobiernos no participantes en esas iniciativas buscaron compensar las desventajas en el acceso a los nuevos mercados regionales, con las ventajas creadas mediante la constitución de nuevos proyectos de integración económica regional. A la competencia entre las empresas por el predominio en el mercado mundial, se sumó la competencia entre los gobiernos para facilitar a las empresas el acceso a los mercados regulados por los acuerdos comerciales establecidos entre ellos. Así, a partir de 1994, el número de ACR notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC) comenzó a crecer; no obstante, a partir de 2000, el crecimiento se aceleró y, como podemos apreciar en el cuadro 1, la aceleración fue una consecuencia directa del frenesí de los gobiernos americanos y de Asia del Pacífico.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA Y ASIA DEL PACÍFICO
EN LOS ACR NOTIFICADOS A LA OMC

	<i>Total</i>	<i>América</i>	<i>Asia del Pacífico</i>
Total 58-16	303.00	94.00	80.00
%	100.00	31.02	26.40
Subtotal 58-00	89.00	15.00	3.00
%	100.00	16.85	3.37
Subtotal 01-16	214.00	79.00	77.00
%	100.00	36.92	35.98

FUENTE: elaboración propia, con información de World Trade Organisation, Regional Trade Agreements Information System, disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

En efecto, durante 1958-2016, la OMC registró 303 ACR en vigor; los gobiernos del continente americano y de la región asiática del Pacífico contribuyeron respectivamente con 94 (31.02%) y con 80 (26.40%) ACR, acumulando en conjunto un total de 174 ACR, equivalentes al 57.42% del número total.

Ahora bien, como vimos, a partir de 2001 la pendiente de la curva del número acumulado de ACR por año tiende a ser más pronunciada, marcando un antes y un después en la proliferación de acuerdos comerciales. Así, durante 1958-2000, la OMC recibió la notificación 89 ACR, registrando 2.06 ACR como promedio anual; de los 89 acuerdos, 15 (16.85%) y 3 (3.37%) correspondieron —respectivamente— a los países americanos y a los del Pacífico asiático, acumulando un total de 18, equivalente al 20.22%. Esta proporción acumulada es significativa, sobre todo en referencia a los gobiernos americanos; sin embargo, su relevancia es de segundo orden cuando se le compara con la registrada durante 2001-2016.

Durante 2001-2016, la OMC recibió la notificación de 214 (73.15%) ACR, marcando 13.38 ACR como promedio anual. De los 214, 79 (36.92%) correspondieron a los gobiernos americanos y 77 (35.98%), a los del Pacífico asiático, acumulando un total de 159, equivalentes al 72.90% del total de ACR del subperiodo. En ese sentido, podemos afirmar que el inicio del siglo XXI está marcado por la consolidación de una economía global determinada por la lógica de los ACR y que, en la determinación de esa lógica, pesan los acuerdos establecidos por los gobiernos americanos y del Pacífico asiático. Dicho de otra manera, hasta ahora, los regionalismos [norte] americano y asiático del Pacífico determinan la arquitectura de los ACR en las dos riberas del Pacífico.

En términos geográficos, no obstante, las lógicas de los gobiernos americanos y asiáticos difieren entre sí. Para definir los intereses geoeconómicos de los gobiernos americanos y asiáticos del Pacífico (en el cuadro 2), hemos clasificado los ACR firmados por ellos en seis categorías, en función del origen geográfico de las contrapartes: regionales, transpacíficos, con gobiernos de Oceanía, de Asia del Sur, de Europa y de otras regiones de Asia.

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DE LOS ACR CON PARTICIPACIÓN
DE GOBIERNOS AMERICANOS Y DEL PACÍFICO ASIÁTICO, 1958-2016

	<i>América</i>		<i>Asia del Pacífico</i>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Total	94.00	100.00	81.00	100.00
Regionales	45.00	47.87	22.00	27.16
Transpacíficos	24.00	25.53	24.00	29.63
Oceanía	2.00	2.13	14.00	17.28
Asia del sur	2.00	2.13	11.00	13.58
Europa	12.00	12.77	7.00	8.64
Otros Asia	9.00	9.57	3.00	3.70

FUENTE: elaboración personal, con información de la World Trade Organisation, Regional Trade Arrangements Information System, disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

LOS ACUERDOS SUBREGIONALES

Esta clase de acuerdos está constituida por aquellos firmados exclusivamente entre gobiernos de la misma subregión del Pacífico. De inmediato salta a la vista una diferencia entre las preferencias geocomerciales de los gobiernos americanos y las de los asiáticos del Pacífico: los primeros tienden a privilegiar los nexos intrarregionales; así, éstos representan el 47.87% de este tipo de acuerdos; los segundos, en cambio, han otorgado una preferencia de segundo orden a los acuerdos entre ellos mismos y éstos tan sólo representan el 27.16% de los acuerdos regionales.

Una explicación plausible son las reminiscencias del pasado, con excepción de Estados Unidos y las economías exportadoras de América del Sur, como Argentina y Chile, las economías latinoamericanas han tendido a ser autárquicas; en contraste, las economías del Pacífico asiático mantuvieron siempre fuertes vínculos comerciales con las metrópolis coloniales y han guardado esa orientación hacia los mercados de exportación. Parecería que esas reminiscencias se proyectan en la actualidad sobre el deseo siempre

presente, pero jamás realizado, de lograr la integración latinoamericana y sobre una práctica asiática abierta a los mercados extrarregionales.

Los acuerdos subregionales entre americanos

En el caso de los americanos, tomamos en consideración tanto los países continentales como los de la región caribeña; tres características merecen ser destacadas:

- La primera consiste en el predominio relativo de este tipo de acuerdos: 45 (47.87%) del total de 94 han sido firmados entre gobiernos de la región, indicando una voluntad política de desarrollar y consolidar los vínculos formales de la integración americana.
- La segunda apunta hacia una integración americana donde los vínculos comerciales formales tienden a consolidarse más rápidamente entre gobiernos latinoamericanos que entre éstos, y los de Estados Unidos y Canadá. En efecto, de los 45 acuerdos regionales, 34 involucran exclusivamente gobiernos latinoamericanos, mientras los establecidos entre latinoamericanos con el estadounidense y con el canadiense suman 11, incluyendo el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), así como cinco acuerdos bilaterales con Estados Unidos y otros tantos con Canadá.
- La tercera característica añade una nueva precisión, la integración americana basada en una rápida consolidación de la integración formal latinoamericana, descansa fundamentalmente sobre la voluntad política de los gobiernos de los países de la ribera latinoamericana del Pacífico: 26 de los 45 acuerdos regionales han sido establecidos por gobiernos del Pacífico latinoamericano; el contraste es grande con los ocho firmados con contrapartes de otras áreas de América Latina y el Caribe.

Como podemos ver en el cuadro 3, los ACR regionales han cristalizado en una arquitectura relativamente compleja, pero con una lógica basada en la tendencia a consolidar los vínculos entre los latinoamericanos del Pacífico. El primer aspecto de la arquitectura de los ACR regionales es la fragmentación subregional provocada por cinco acuerdos multilaterales: el ALCAN, el Mercado Común de América Central (MCAC), la Comunidad Andina (CA), el MERCOSUR (MC) y la Alianza del Pacífico.

Lejos de funcionar como entidades autocontenidas, los intereses de algunos participantes en esas cinco iniciativas multilaterales han producido vínculos intersubregionales con alcances mayores o menores; entre los mayores destacamos los nexos de:

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

	Venezuela	MS	MS
	Uruguay	MS	MS
	Argentina		MS
	Brasil	MS	MS
	Paraguay	MS	MS
	Bolivia		
	Ecuador		
	Perú		
	Colombia		
	Chile		
	Panamá		
	Costa Rica		
	Nicaragua		
	El Salvador		
	Honduras		
	Guatemala		
	México	X	
	Estados Unidos		
	Canadá		
Argentina			
Uruguay			
Venezuela			

X: indica acuerdo bilateral entre un gobierno del país ubicado en un renglón con uno ubicado en una columna.
ALCAN: Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.
MxAC: Acuerdo México-América Central, incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
MCAC: Mercado Común de América Central, incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
AP: Alianza del Pacífico, incluye Chile, Colombia, México y Perú.
MS: MERCOSUR, incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
CGSH: Acuerdo Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras.
FUENTE: elaboración propia, con información de la World Trade Organisation, Regional Trade Arrangements Information System, disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

- El gobierno mexicano, a través de los acuerdos con los integrantes del MCAC, con Panamá y con los participantes en la AP (con los cuales también mantiene acuerdos bilaterales vigentes), participa en un continuo geográfico potencial. El gobierno chileno consolida ese mismo continuo geográfico potencial mediante su participación en la AP, los acuerdos bilaterales con los seis gobiernos de América Central y con el gobierno mexicano. Las fallas para consolidar este continuo geográfico residen en las políticas de los gobiernos colombiano, panameño y peruano, con respecto a Centroamérica. El primero mantiene un acuerdo multilateral con sus contrapartes de Guatemala, El Salvador y Honduras, así como un acuerdo bilateral con el gobierno panameño; las diferencias ideológicas con el gobierno nicaragüense explican la ausencia de vínculos comerciales bilaterales con el colombiano; pero ese tipo de diferencias también parecen pesar en la actitud del gobierno panameño con respecto a sus vecinos de América Central: no participa en el MCAC, pero mantiene acuerdos bilaterales con todos, excepto con el nicaragüense. El gobierno peruano, por otra parte, ha mostrado un interés menor por sus relaciones con América Central, privilegiando los nexos bilaterales con los gobiernos de Panamá y de Costa Rica, pero dejando de lado los gobiernos restantes de la región. Hemos puesto de realce los cuatro integrantes de la AP, en la medida en que ellos están en la mejor posición para transitar de la potencialidad a la efectividad en la consolidación del continuo geográfico México-América Central-Colombia-Perú-Chile. Para ello necesitarían, por un lado, dejar de lado los principios político-ideológicos plasmados en los requisitos exigidos para ser miembro de la Alianza y, por el otro, estar dispuestos a definir y poner en práctica una política exterior común. Ambas condiciones adquieren un carácter *sine qua non*, para dar un salto decisivo en la integración latinoamericana. La nueva coyuntura abierta por la administración Trump parece contribuir a la reunión de las condiciones necesarias para ese salto, pues los cuatro socios en la AP necesitarán substituir una parte del mercado estadounidense con otros mercados de exportación.
- La CA parece también estar marcada por las diferencias ideológicas entre sus integrantes; mientras éstos no sean capaces de superarlas, la Comunidad difícilmente podrá contribuir a la consolidación de la integración latinoamericana.
- El MERCOSUR muestra estar instalado en una situación de autoconfort; con excepción del acuerdo firmado por el gobierno uruguayo con el mexicano, ningún otro participante ha establecido acuerdos comerciales formales con contrapartes de la región, manteniéndose aislados en el subcontinente.

- La posible disolución del ALCAN también deja a los gobiernos de Estados Unidos y Canadá relativamente aislados; el primero, con acuerdos bilaterales con tres de los cuatro miembros de la AP y con Panamá en América Central; el segundo, con acuerdos bilaterales con tres de los seis gobiernos de América Central y con dos de los miembros de la AP.

Los acuerdos subregionales entre asiáticos del Pacífico

Una característica propia de los acuerdos subregionales entre asiáticos es la existencia de un solo acuerdo multilateral formal entre los diez integrantes de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (AFTA). A diferencia de la fragmentación subregional ocasionada por los acuerdos multilaterales americanos, este acuerdo constituye uno de los núcleos de una doble integración regional radial. A semejanza de las desavenencias ideológicas entre latinoamericanos, las diferencias políticas entre gobiernos asiáticos influyen directamente en esa doble configuración radial del proceso de integración regional.

- El proyecto del AFTA se remonta al inicio de los noventa del siglo pasado, cuando el primer ministro de Malasia, Mohamad Mahathir, propuso la creación del East Asian Economic Grouping (EAEG) para responder a la creación de la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de América del Norte. El EAEG debía ser encabezado por Japón y constituido por Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, más Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas. Ante la renuencia del gobierno japonés para encabezar un proyecto que podía incomodar a su socio estratégico estadounidense, los gobiernos participantes en la ASEAN se replegaron sobre sí mismos y, en enero de 1992, firmaron el acuerdo denominado Common Effective Preferential Tariff Scheme,⁴ (ASEAN) como base inicial para una futura área de libre comercio de la Asociación. Durante los noventa, la ASEAN completó su formación con diez miembros, y, en 2002, se embarcó en la creación de un área de libre comercio con China, viéndose obligada a formalizar la AFTA en 2010. Este proceso simultáneo de construcción del AFTA y del ALC ASEAN-China ha determinado la arquitectura de los ACR en el Pacífico asiático, como veremos a continuación.

⁴ ASEAN Secretariat, *Agreement on the Common Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*, Singapur, 28 de enero de 1992, disponible en <http://www.asean.org/storage/images/2012/Economic/AFTA/Common_Effective_Preferential_Tariff/Agreement%20on%20the%20Common%20Effective%20Preferential%20Tariff%20Scheme%20for%20the%20ASEAN%20Free%20Trade%20Area.pdf>.

- La integración radial en torno a la ASEAN. El inicio del siglo XXI estuvo marcado por la incorporación de los gobiernos del Pacífico asiático a la negociación de ACR. En 2001, el singapurense marcó el arranque y fue rápidamente secundado por el japonés y el chino. Sin embargo, mientras los dos primeros prefirieron los acuerdos bilaterales gobierno-a-gobierno, el chino en concordancia con los participantes en la ASEAN decidieron un acuerdo bilateral entre el primero y el bloque de los diez de la Asociación. En otro lado, hemos documentado el marco jurídico de la ASEAN que ha condicionado la firma de estos acuerdos bilaterales entre la Asociación y sus contrapartes de Asia del este, Oceanía y Asia del sur,⁵ para dar certidumbre jurídica a los proyectos de integración económica. Por ahora tan sólo basta mencionar que, después del ALC ASEAN-China, el gobierno japonés —para no quedar atrás— debió rectificar su estrategia de negociaciones de gobierno-a-gobierno, debiendo aceptar el marco jurídico de la Asociación para negociar el Acuerdo de Asociación Económica ASEAN-Japón. Posteriormente, el gobierno coreano siguió la misma senda para negociar el ALC ASEAN-Corea. Fuera de la región asiática del Pacífico, los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda, en tándem, también han negociado un ACR con la ASEAN; el de la India, finalmente, también se sumó a esta tendencia, firmando el ALC ASEAN-India. Una peculiaridad de la integración radial en torno a ASEAN es que la Asociación participa en seis de los 22 ACR regionales: el AFTA, los diferenciados de bienes y servicios con China y con Corea, así como uno con Japón. Estos acuerdos son reforzados por una red de acuerdos bilaterales gobierno-a-gobierno: Japón con siete miembros de la ASEAN, China con Singapur, Corea también con Singapur. A esos habría que sumar los acuerdos extrarregionales con Australia y Nueva Zelanda, así como con India.

La integración radial en torno a China. En Asia del este, China funge como el epicentro del segundo proceso de integración radial. Ahora bien, las particularidades de las relaciones bilaterales del gobierno de Beijing con sus vecinos explican esta configuración radial: en primer término, debemos recordar que Hong Kong y Macao volvieron bajo la soberanía china en 1997 y en 1999; sin embargo, el primero firmó la adhesión al GATT el 23 de abril de 1986 y, el segundo, el 11 de enero de 1991, razón por la cual, en 1995,

⁵ Juan José Ramírez Bonilla, “Foro regional ASEAN, ¿simiente del nuevo orden global?”; en Francisco Javier Haro Navejas y Alfredo Román Zavala (coords.), *Diez naciones en busca de liderazgo*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., 2012, pp. 33-70.

CUADRO 4
ARQUITECTURA DE LOS ACR EN ASIA DEL PACÍFICO

	China	Hong Kong	China	Hong Kong	Macao	Taiwán	Corea	Japón	ANSEA	Brunei	Filipinas	Indonesia	Malasia	Singapur	Tailandia	Vietnam	Laos	Camboy	Myanmar
China									ByS										
Hong Kong																			
Macao																			
Taiwán																			
Corea																			
Japón																			
ANSEA																			
Brunei																			
Filipinas																			
Indonesia																			
Malasia																			
Singapur																			
Tailandia																			
Vietnam																			
Laos																			
Camboy																			
Myanmar																			

X: indica acuerdo bilateral de bienes y servicios, entre un gobierno del país ubicado en un renglón con uno ubicado en una columna.

AFTA: ASEAN Free Trade Agreement.

B y S indican acuerdos diferenciados de bienes y de servicios.

FUENTE: elaboración propia, con información de la World Trade Organisation, Regional Trade Arrangements Information System, disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

formaron parte de los fundadores de la OMC. En ese sentido, más allá de la relación formal entre el gobierno central chino y los gobiernos de dos provincias chinas autónomas, los ACR en vigor a partir del 23 de diciembre de 2003, entre el primero y cada uno de los segundos, son convenios establecidos entre dos miembros institucionales de la OMC. En segundo lugar, debemos tener en cuenta que la República de China fue uno de los signatarios originales del GATT; sin embargo, después del repliegue sobre la isla de Formosa, el gobierno de Taiwán decidió retirarse del Acuerdo en 1950 y participó como observador hasta 1971, cuando fue expulsado de la Organización de las Naciones Unidas;⁶ sin embargo, el 1 de enero de 2002, bajo el apelativo Taipéi Chino, la República China fue aceptada como miembro de la OMC, tan sólo 21 días después del acceso de su acérrimo rival, la República Popular China. En junio de 2010, ambos miembros de la OMC firmaron un acuerdo bilateral con los siguientes tres objetivos:

1) fortalecer y hacer progresar la cooperación económica, comercial y financiera entre las dos partes; 2) promover más a fondo la liberalización del comercio en bienes y servicios entre las dos partes y establecer gradualmente mecanismos equitativos, transparentes, facilitadores y protectores de las inversiones; 3) expandir las áreas de cooperación económica y establecer mecanismos de cooperación.⁷

Por supuesto, como exigen las convenciones, ambos gobiernos evocaban los principios básicos de la OMC para poner en evidencia que se trataba de un acuerdo entre dos miembros, con igualdad de derechos y obligaciones, de la organización; pese a ello, el acuerdo no figura en la base de datos de la OMC.

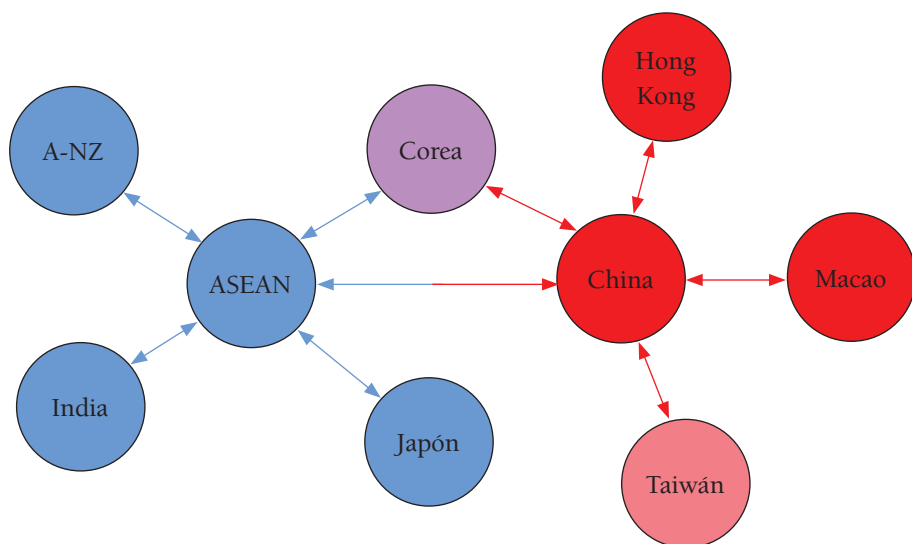
Finalmente, las sinergias resultantes del mecanismo ASEAN + 3 tuvieron un resultado negativo y otro positivo; el primero es el impasse donde se encuentran las relaciones sinojaponesas como consecuencia de las disputas territoriales todavía no resueltas; el segundo es el ALC China-República de Corea, en vigor a partir del 1 marzo 2016. Con ello ha quedado configurado el segundo proceso regional de integración radial.

De nueva cuenta, habrá que esperar para ver si la nueva coyuntura creada por la administración Trump mantiene el alejamiento del gobierno japonés

⁶ Reuters, Taiwan studies joining GATT, The New York Times, 30 de noviembre de 1987; disponible en <<http://www.nytimes.com/1987/11/30/business/taiwan-studies-joining-gatt.html>>.

⁷ USC US-China Institute, China-Taiwan Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), June 29, 2010; disponible en <<http://china.usc.edu/china-taiwan-economic-cooperation-framework-agreement-ecfa-june-29-2010>>.

FIGURA 1
LA DOBLE INTEGRACIÓN RADIAL
EN ASIA DEL PACÍFICO



En la figura 1 podemos apreciar esta doble configuración radial; China y Corea funcionan como principales correas de transmisión entre los dos procesos; a ellos habría que añadir a Singapur (debido a sus acuerdos bilaterales con Corea y Taiwán) y a Vietnam (en razón de su acuerdo con Corea) como correas secundarias.

en relación con sus vecinos chinos y coreanos, o si crea las condiciones para un mayor acercamiento que terminaría completando este proceso de integración entre Asia del este y Asia del sureste.

LOS ACUERDOS TRANSPACÍFICOS

Mencionamos líneas arriba la situación peculiar registrada en 2016 en relación con la importancia acordada a los ACR transpacíficos (ACR-TP) por los gobiernos de las riberas asiática y americana del océano. Para los primeros, su importancia es de primer orden, pues suman 24 (29.63%) de los 81 acuerdos registrados durante 2001-2016; para los segundos, la importancia es de segundo orden, esos 24 acuerdos representan el 25.53% de los 94 notificados a la OMC en el mismo periodo (véase cuadro 2).

El discurso sobre la era del Pacífico descansa sobre una doble presunción: por un lado, supone la substitución del tándem Estados Unidos-Europa por el binomio Estados Unidos-Asia del Pacífico como motor del

crecimiento económico; por el otro, estima el estadounidense como el principal mercado de exportación para las economías de la región del Pacífico; más adelante, ahondaremos en este último tema. Por ahora, nos interesa destacar que América del Norte, en general, y Estados Unidos, en particular, ocupan un lugar de tercer orden en las relaciones transpacíficas reguladas por los acuerdos comerciales.

- América del Norte concentra sólo cuatro de los ACR-TP: dos de Estados Unidos con Corea y con Singapur; uno de Canadá con Corea; uno de México con Japón.
- América Central registra siete ACR-TP: cuatro de ellos vinculan a Taiwán con cinco de los seis países de la región; la excepción es Costa Rica, cuyo gobierno rompió relaciones con el de la República de China para establecerlas en julio de 2007,⁸ con el de la República Popular China y con el cual mantiene un ACR; los dos restantes vinculan a Costa Rica y a Panamá con Singapur.
- Los tres socios del gobierno mexicano en la Alianza del Pacífico se llevan la palma de oro con 13 de los ACR-TP. Colombia se mantiene a la zaga de sus contrapartes, con tan sólo un acuerdo con Corea; en orden de importancia, le sigue Perú con cuatro ACR con los gobiernos de Corea, China, Japón y Singapur; finalmente, Chile resulta ser el más proactivo en el campo de la política comercial transpacífica, con ocho ACR que lo vinculan a Corea, China (un acuerdo de bienes y otro de servicios), Japón y Hong Kong, en Asia del este, y a Singapur, Malasia y Vietnam, en Asia del sureste (véase cuadro 5).

En resumen, del lado americano, Chile y Perú constituyen el principal puente para la integración transpacífica y, del lado asiático, Taiwán, Corea y Singapur desempeñan un papel análogo, en la medida en que cada uno mantiene ACR-TP con cinco países americanos; sin embargo, como mencionamos, los de Taiwán se concentran exclusivamente en América Central; los de Corea se distribuyen en América del Norte (2) y en América del Sur (2); mientras los de Singapur tienen una mayor distribución geográfica: uno en América del Norte, dos en América Central y dos en América del Sur.

En el contexto de los ACR, podemos afirmar: si el siglo del Pacífico estará marcado por el comercio regulado, el mercado transpacífico integrado por Asia del este + Asia del sureste + América Central + América del Sur tiene

⁸ Marta Trejos Montero (ed.), *Relaciones China-Costa Rica. Una referencia para Centroamérica*, Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible CIDH, San José, Costa Rica, 2009.

CUADRO 5
LA ARQUITECTURA DE LOS ACR TRANSPACÍFICOS

	Corea	Taiwán	China	Japón	Hong Kong	Singapur	Malasia	Vietnam
Estados Unidos	X					X		
Canadá	X							
México				X				
Chile	X		ByS	X	X	X	X	X
Perú	X		X	X		X		
Colombia	X							
Costa Rica			X			X		
Guatemala		X						
Nicaragua		X						
Panamá		X				X		
El Salvador-Honduras		X						

X: indica acuerdo bilateral de bienes y servicios, entre un gobierno del país ubicado en un renglón con uno ubicado en una columna B y S indica acuerdos diferenciados de bienes y de servicios.

FUENTE: elaboración propia, con información de la World Trade Organisation, Regional Trade Arrangements Information System, disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

una vocación para desarrollarse más rápidamente que el de una América del norte en declive.

CONCLUSIONES

Si bien los vínculos intrarregionales y los transpacíficos son los más relevantes para los gobiernos americanos y asiáticos del Pacífico, unos y otros mantienen actitudes diferenciadas con respecto a otras regiones. Para los americanos, Europa, tiene una importancia de tercer orden, con 12 (12.77%) de los 91 ACR y es seguida por otros de Asia, con nueve (9.57%) ACR. Cabe señalar que, en gran medida, estos acuerdos vinculan a los tres participantes en el ALCAN con Israel y al gobierno de Estados Unidos con socios estratégicos, en términos políticos, del cercano y medio oriente. Para los gobiernos asiáticos del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda, por un lado, y,

por el otro, India y Pakistán son los socios con relevancia de tercero y cuarto ordenes; con Oceanía mantienen 14 (17.28%) y con Asia del sur registran 11 (13.58%) de los 81 ACR. En resumen: mientras los americanos apuestan por un área geográfica dominada por las economías avanzadas, los asiáticos del Pacífico lo hacen por las economías avanzadas de Oceanía y por las economías emergentes de Asia del sur.

La firma del Acuerdo Estratégico Transpacífico (TPP) entre 12 gobiernos de la región del Pacífico parecía superar las complejidades del *spaghetti bowl* mediante la aceptación de un solo régimen comercial regional, válido para las economías más importantes de la región del Pacífico; sin embargo, el retiro de la administración Trump del proyecto marcó un momento de incertidumbre, los analistas se preguntaban si el proteccionismo estadounidense marcaría el final del proceso de apertura económica iniciado en 1985. Algunos representantes de los 11 gobiernos restantes expresaron dudas sobre la posibilidad de continuar sin la contraparte estadounidense, promotora del proyecto transregional; otros insistieron en continuar con la iniciativa; mientras otros más se desinteresaron del futuro de la misma. Pese a ello, en los márgenes de la reunión de los ministros de comercio de APEC, de mayo de 2011, los ministros de los 11 gobiernos decidieron continuar con la iniciativa.⁹ La decisión parece no haber sido tersa, pues los medios dan cuenta de dos posiciones opuestas: la de los malasios orientada hacia la renegociación de temas específicos y la de los neozelandeses decididos a tan sólo negociar las cláusulas de entrada en vigor del acuerdo.¹⁰ Los representantes gubernamentales, en todo caso, tendrán hasta noviembre de 2017 para presentar una propuesta concreta sobre el tema a los “líderes económicos” de APEC.

El punto es crucial pues deja entrever que los gobiernos asociados en APEC no están dispuestos a dar marcha atrás en el proceso de apertura económica; por el contrario, parecen decididos proseguir aún sin la principal contraparte política y económica. Para el gobierno mexicano, en particular, y los latinoamericanos, en general, el nuevo contexto regional obliga a redefinir las políticas exteriores hasta ahora practicadas.

En primer término, el gobierno estadounidense ha dejado de ser el principal aliado regional para convertirse en el principal competidor comercial y financiero. En términos financieros, los latinoamericanos están obligados a generar ventajas competitivas que les permitan mantener o acrecentar la

⁹ CNBC, “TPP nations agree to pursue trade deal without US”; 21 May, 2017; disponible en <<http://www.cnbc.com/2017/05/20/tpp-nations-agree-to-pursue-trade-deal-without-us.html>>.

¹⁰ Bloomberg, “New Zealand splits with Malaysia over reworking TPP without US”; 21 May, 2017; disponible en <<https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-05-22/new-zealand-splits-with-malaysia-over-reworking-tpp-without-u-s>>.

afluencia de inversiones directas para mantener un ritmo de crecimiento que tiende a disminuir. En términos comerciales, las restricciones en el acceso al mercado estadounidense afectarán no sólo a México sino al conjunto de la región.

En segundo lugar, para los gobiernos latinoamericanos el nuevo contexto implica dos tareas: fortalecer las relaciones financieras con las contrapartes asiáticas del Pacífico, en la medida en que son una fuente importante de inversiones directas, y consolidar un mercado latinoamericano susceptible de sustituir, cuando menos en parte, el estadounidense.

Las arquitecturas subregionales y transpacificas analizadas en nuestro capítulo pueden servir de base para esta reorientación de la política exterior latinoamericana, una política exterior basada en el interés común y alejado de los diferendos ideológico-políticos que, hasta ahora, han impedido la integración latinoamericana.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO EN EL ASIA PACÍFICO. ¿OTRA OPORTUNIDAD PARA MÉXICO?*

CARLOS USCANGA**

INTRODUCCIÓN

El ingreso de México al mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) durante la reunión ministerial y la primera de líderes en 1993 en Blake Island, en Seattle, fue marcado por el tránsito dentro de la agenda de ese foro regional hacia un énfasis emergente para impulsar los procesos de liberalización económica.

La lentitud en los procesos de negociación multilateral para la conclusión de la ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), así como la iniciativa del gobierno demócrata de William Clinton para justificar la incorporación de su país en el APEC a través de impulsar las exportaciones estadounidenses en la zona y generar mayores empleos para sus ciudadanos, fueron los elementos usados por Washington para demandar la apertura de los mercados asiáticos.

La proyección de concebir la liberalización comprehensiva de las principales economías de la región de la Cuenca del Pacífico y su implementación en compromisos y acciones específicas, se enfrentó con diversos problemas ligados a las diferentes expresiones de voluntad de los miembros para avanzar en la desgravación arancelaria y desregulación unilateral.

Después de pasar más de dos décadas de la fundación del APEC en 1989, diversas iniciativas surgieron para avanzar en su maltrecha agenda de libe-

* Versión modificada y ampliada del documento: "El Acuerdo de Libre Comercio en el Asia Pacífico: ¿oportunidad para México?", en José Luis Calva, *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, vol. 1, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios, 2012.

** Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

realización económica frente a la emergencia de una creciente red de acuerdos bilaterales y subregionales de libre comercio que han proliferado entre las economías que pertenecen a ese foro. Como una forma de reaccionar frente a ese hecho, en las reuniones ministeriales y de líderes desde Singapur (2009) hasta Lima, Perú (2016), se discutieron propuestas para el avance en la construcción de un acuerdo de libre comercio en el Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés).

En este contexto, México se encuentra en un gran dilema. El gobierno presentó los avances en los procesos de liberalización, desregulación y la eliminación de trabas institucionales para la mejora en las prácticas de negocios en el marco de las recomendaciones del APEC, donde ha sido sujeto a evaluaciones y resalta su voluntad para avanzar de manera unilateral en su apertura. Sin embargo, la decisión política para suscribir un acuerdo de libre comercio donde podrían integrarse las 21 economías¹ pertenecientes a ese esquema intergubernamental, genera una compleja decisión para la política comercial mexicana; independientemente de la fórmula que finalmente se decida, se entrecruzan dos vectores: en primer lugar, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que independientemente de su resultando, impactará directamente a las estrategias de la política comercial mexicana. En segundo lugar, el discurso neoproteccionista en materia económica del gobierno de Donald Trump, cuya primera decisión presidencial después de la toma de poder en enero de 2017, fue retirarse del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés).

En este sentido, el presente capítulo parte de un supuesto central: la política comercial de México tendrá que atender el tema sobre la viabilidad del FTAAP (frente a incierto avance del TPP sin Estados Unidos y los resultados de la renegociación del TLCAN), como parte de las iniciativas de liberalización en el marco del APEC; por lo que deberá hacer converger esa vía regional con la decisión para promover iniciativas bilaterales para la modernización de su red actual de TLC's, además de generar estrategias integrales de negocios en los mercados no tradicionales frente a la posible profundización de las políticas neoproteccionistas de Estados Unidos.

En ese contexto, el presente trabajo abordará, en una primera instancia, la trayectoria histórica de la agenda de liberalización del APEC como paso preliminar para comprender la iniciativa del FTAAP, se analizará las negociaciones del TPP-11 (TPP sin Estados Unidos), para después identificar

¹ Los miembros fundadores fueron 12: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Indonesia, Filipinas, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Singapur. En 1991 se adhirieron China, Taipei-China y Hong Kong. Dos años después, México y Papúa Nueva Guinea. En 1994 se aceptó la membresía de Chile y en 1997 Vietnam, Perú y Rusia.

los diferentes escenarios que México deberá tomar en cuenta, tanto en el plano regional y bilateral, como en sus estrategias de comercio de su política económica exterior.

APEC Y LOS AVATARES DE LA AGENDA DE LIBERALIZACIÓN²

Desde 1989, APEC ha buscado ser un medio no vinculante que facilite el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y la inversión en Asia-Pacífico cuya relevancia radica, en las últimas décadas, por su contribución al dinamismo de la economía mundial, por concentrar aproximadamente 54.2% del producto interno bruto (PIB) mundial; 43.7% del comercio mundial³ y el concentrar a 2.7 millones de personas en su espacio territorial que representan 40.5% de la población mundial.

Bajo la idea de promover el crecimiento, prosperidad y fortalecimiento en la comunidad integrada por 21 economías, el APEC ha logrado avanzar en la reducción tarifaria y barreras comerciales, así como diversas metas para el incremento de las exportaciones, la creación de economías domésticas eficientes que impacte los índices de empleo y promoción de mayores oportunidades para el comercio e inversión internacional por medio de los bajos costos de producción y la reducción de precios en los bienes y servicios. Ese mecanismo regional ha insistido, en su agenda, en la creación de un ambiente seguro y movimiento eficiente de bienes, servicios y personas a través de las fronteras en la región por medio de alineación de políticas y la cooperación económica y técnica.

Para el cumplimiento de esas iniciativas se planteó en Indonesia, en 1994, una agenda que permitía de manera gradual y diferenciada para las economías desarrolladas y en desarrollo, el logro de esas metas integradas en la denominada Declaración de Bogor o *Bogor Goals* (BG, por sus siglas en inglés), que determinaron el proceso de liberalización para la conformación de un mercado libre y abierto, mediante acciones individuales o colectivas en forma voluntaria y flexible.

El APEC tiene tres pilares importantes: 1) liberalización del comercio e inversiones; 2) facilitación de los negocios, y 3) cooperación técnica y eco-

² El presente apartado se encuentra basado en el documento "Japón frente a APEC: retos, estrategias y acciones para la construcción de un liderazgo", elaborado por Carlos Uscanga y Lesly V. Melo, en Juan José Ramírez, Daniel Toledo y Carlos Uscanga, *Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido. Avatares de la protección del gobierno japonés en el Asia del Pacífico*, México, El Colegio de México, 2011.

³ Comercio mundial definido en comercio en bienes y servicios (importaciones y exportaciones).

nómica (Declaración para la Acción de los Líderes Económicos de APEC, 1995); y que con los BG pretenden facilitar el cumplimiento de sus metas. De igual forma, el APEC tiene como encomienda la creación de un ambiente seguro y eficiente que permita la movilidad de bienes, servicios y personas a través de las fronteras en la región utilizando la cooperación técnica y económica como herramienta, pero al mismo tiempo que contribuya a asegurar que tengan acceso a la formación y a la tecnología para tomar ventaja de un ambiente de libre comercio e inversión (APEC Secretariat, 2009a).

Sin embargo, debido a la crisis financiera asiática de 1997; los ataques terroristas (11 de septiembre de 2001); además de la crisis financiera de 2008 y los esfuerzos enfocados para la recuperación económica; los desastres naturales y la epidemia del SARS y del virus AH1N1, han cambiado e impactado al mundo y se han reflejado principalmente en las acciones y acuerdos del APEC, mismos que han logrado encontrar lugar en las agendas y a la par repercutido en los alcances y metas iniciales que se tenían como foro regional.

En este sentido, podría hacerse la afirmación que tanto los BG como los pilares siguen siendo factibles y relevantes, y que estos últimos se apoyan mutuamente y contribuyen a la participación de las economías del APEC. Empero, también puede añadirse que han sido insuficientes. De acuerdo con ABAC (APEC Business Advisory Council) “la liberalización económica ha resultado [en] grandes reducciones arancelarias; algunas de éstas han sido iniciadas unilateralmente por las economías del APEC ya que producen crecimiento y competitividad. Asimismo, en el área de retrocesos; particularmente, en los referentes a barreras para-arancelarias y medidas antidumping” (2003:30). En cuanto al proteccionismo, en el último reporte dirigido a los líderes del APEC, por parte de ese mismo consejo consultivo empresarial se plantea que dichas prácticas han sido identificadas en varios miembros del foro, entre los que se incluyen a las principales economías desarrolladas, con lo cual se tienen impactos negativos en el comercio e inversión, por ende inhiben la recuperación económica (ABAC, 2009).

Los retos que representa el cumplimiento de sus metas y en particular los de Bogor, el APEC inició una revisión en 2010 al cumplirse el primer plazo de los mismos, en el cual el progreso de cinco economías desarrolladas (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y que de forma voluntaria otras seis economías en desarrollo (Chile, Hong Kong, China, México, Perú, Singapur y Corea del Sur de forma posterior) está siendo evaluado (APEC Secretariat, 2010). Sin embargo, ante los pocos avances que se han presentado para el cumplimiento de los BG, las economías-miembro se cuestionan sobre la futura dirección del APEC. Por ello, desde 2009 se ha pla-

neado una evaluación de las mismas para poder dar mayores luces sobre la dirección que debe retomar ese esquema regional.

Durante la Reunión Ministerial de Altos Funcionarios (SOM, por sus siglas en inglés) y la Cumbre de Líderes en 2009, bajo la presidencia de Singapur y tras veinte años después de su nacimiento —en el marco de la peor recesión económica de los últimos treinta años de la economía mundial y con visos de una modesta recuperación— se establecieron tres objetivos bajo el tema “Manteniendo el crecimiento, conectando la región”, mismos que se centraron en: *a)* la lucha contra la crisis; *b)* el aceleramiento de la integración económica regional, y *c)* el posicionamiento del Asia-Pacífico para una recuperación a largo plazo.

Asimismo, en Singapur se pretendió entablar parámetros que permitieran superar la crisis en un periodo de dieciocho meses, siendo parte de la solución la eliminación del proteccionismo y manteniendo los mercados abiertos para el comercio, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico mundial con carácter inclusivo, sostenible y equilibrado (Declaración de la 17ª Reunión de Líderes de APEC, 2009). Para ello se plantearon acciones, para tópicos que facilitaran dicha recuperación (APEC Secretariat, 2009b), se consideró la necesidad de combatir el proteccionismo, apoyar al sistema multilateral de comercio, fortalecer la cooperación económica y técnica, mejorar las acciones de la seguridad humana, promover la transparencia y gobernanza, además de profundizar las acciones para avanzar en la integración económica regional.

La búsqueda de un APEC revitalizado fue crucial para afrontar los retos de mantener una recuperación y hacer frente a los desafíos económicos emergentes. Para ello se plantea que las economías-miembro permitan una asociación de intereses comunes para construir un crecimiento fuerte, equilibrado y sostenible. Meta que representa, sin lugar a duda, un gran desafío frente a la existencia de interés y áreas sensitivas de las economías.

Es un hecho que el cumplimiento parcial de las metas de Bogor y los márgenes limitados de reacción del APEC para enfrentar los problemas económicos emergentes generó, de manera obligada, la búsqueda en la reunión en Singapur de fortalecer las bases de acción de ese mecanismo regional con diferenciadas visiones sobre cómo emprender ese camino por parte de los miembros de ese foro de cooperación.

La reunión del APEC en Singapur puso en evidencia dos cosas. En primer lugar, los límites del compromiso de los BG donde no todos los países desarrollados habían logrado su compromiso de la liberalización comprehensiva. En segundo, la instrumentación de una ruta alterna para lograr esos objetivos a través de la profundización de los procesos de integración regional que implicaba poner de nuevo en la mesa de negociación un me-

canismo de libre comercio donde participaran las 21 economías del mecanismo Asia-Pacífico.

Los compromisos para definir una ruta para explorar opciones alternas a los BG recaerían en las reuniones del APEC, en los posteriores encuentros ministeriales y en las cumbres informales de líderes en las que se han abordado el tema de manera constante, hasta en la de Lima en 2016, en la que se identificaban tres rutas específicas. La primera, las negociaciones en los entonces 12 países que habían firmado el documento final del TPP en febrero de 2016. La segunda, el Acuerdo Comprehensivo de Asociación Económica (RCEP, por sus siglas en inglés) y, la tercera, el mecanismo denominado ASEAN+6 (la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia más China, India, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y Japón).

En suma, ante el sinuoso y lerdo avance en la construcción de la voluntad política necesaria a través de las acciones voluntarias unilaterales y el consenso de los Planes de Acción Individual (instrumento donde se podrían observar los compromisos y avances en la desgravación arancelaria y desregulación) de las economías del APEC, nuevas formas ganaban terreno para cumplir con la un tanto lejana idea de avanzar en los procesos de liberalización comercial y financiera. Desde el inicio de las negociaciones del TPP se albergó la idea de que fuera ese macro-acuerdo comercial de nueva generación una de las plataformas más sólidas para alcanzar el FTAAD. No obstante, ante la ausencia de Washington se cimbran nuevas dudas sobre las posibilidades de alcanzar ese objetivo.

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICA (TTP)

Durante la reunión del APEC, en 2002, en Los Cabos, Baja California, se estableció el compromiso por parte de Chile, Singapur y Nueva Zelanda de establecer negociaciones —posteriormente denominadas Pacific Three Closer Economic Partnership (P3-CEP)—, para avanzar en la construcción de un mecanismo comercial subregional que permitiera ampliar la liberalización y cooperación económica entre las partes. Se visualizaba eliminar 90% de las tarifas arancelarias en 2006 y su erradicación total de las mismas para el 2015. Se adoptaron los capítulos base de todo acuerdo de esa naturaleza como: comercio de bienes y servicios, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, propiedad intelectual, compras gubernamentales y políticas de competencia.

En 2005 se adhirió Brunei Darussalam, adquiriendo el nombre de Pacific-Four (P4) y añadiendo una nueva cláusula de adhesión para que cualquier otra economía pudiera incorporarse a ese esquema de comercio transpací-

fico. Hasta ese momento, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (mejor conocido como TPP, por sus siglas en inglés), firmado por los cuatro países en junio de 2005, entrando en vigor el 28 de mayo de 2006, era otra iniciativa subregional más del llamado *spaguetti bowl* de acuerdos bilaterales y subregionales.

En febrero de 2008, Estados Unidos manifestó su interés en adherirse a ese mecanismo, lo que provocó una inmediata reacción por parte de otras economías. En el mes de noviembre, Australia, Vietnam y Perú anunciaron su interés en incorporarse. Después de la suspensión de las negociaciones debido al cambio de gobierno en Estados Unidos, en diciembre de 2009, el gobierno estadounidense informó al Congreso sobre la decisión oficial para la negociación de un instrumento de comercio comprehensivo. El representante comercial de Estados Unidos, Ron Kirk, apuntaba que esa negociación sería una plataforma con los miembros actuales y los futuros para ampliar el proceso de integración económica de los países del Asia-Pacífico (Morales, 2010).

Washington tenía una doble preocupación. En primer lugar, ante el virtual fracaso para alcanzar los BG, se corría el riesgo de que el APEC dejara de ser funcional debido a que la agenda de liberalización que se había inoculado por el propio Estados Unidos en 1993 tuvo diversos resultados sobre el avance de la apertura y desregulación de las economías asiáticas. En segundo, frente al escenario anterior, la Casa Blanca consideraba que no debía de dejar que las negociaciones orbitaran bajo otras iniciativas donde no pudiera desplegar su capacidad de influencia o dejarla en manos del liderazgo de China u otro país asiático.

En efecto, la administración demócrata de Barack Obama, como la de William Clinton, justificaba de nuevo la necesidad de impulsar un proceso de liberalización integral en la región de la Cuenca del Pacífico para mejorar las prácticas de comercio exterior al tener un proceso de desgravación arancelaria favorable a sus empresas para penetrar a los mercados de la región y crear mayores empleos para sus ciudadanos. Además generaba la presión necesaria a otros miembros del APEC sobre considerar esa ruta en tanto que el principal mercado para la mayoría de las economías asiáticas es el de Estados Unidos, por lo que los miembros de ese foro deberán incluir en sus opciones su futura adhesión o estar fuera del proceso de integración que Washington desea encabezar.

El gobierno de Obama visualiza impactos regionales específicos como resultado de las negociaciones del TPP. Se enfatiza en el hecho de que la región del Asia-Pacífico ha tenido un proceso de crecimiento sostenido y representa también un gran mercado para Estados Unidos, dos tercios de las exportaciones agrícolas estadounidenses se destinan a esa región.

Las rondas de negociaciones del TPP implicaron la formación de 20 grupos de trabajo con un total de 200 negociadores, donde intercambiaron textos legales, entre los temas abordados que incluyen los 25 capítulos del futuro acuerdo se encuentran: reglas de origen (se abrieron discusiones sobre el concepto de acumulación de origen), comercio de bienes industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, flexibilización o eliminación de los sistemas regulatorios (aspectos “detrás de las fronteras”, citado como uno de los principales obstáculos para la operación fluida de las empresas estadounidenses), temas de competitividad, facilitación del comercio, profundización en la producción y en la cadena de suministro, así como el mayor impulso de las pequeñas y medianas empresas en el comercio, temas de inversión y servicios (Strong Sixth Round, 2011).

En octubre de 2015 se logró cerrar la negociación y en febrero de 2016 se firmó, por parte de los 12 países, ese instrumento de comercio de nueva generación. Sin embargo, el TPP fue parte de la campaña presidencial de Donald Trump que lo catalogaba como un “mal acuerdo”, prometiendo su retiro al ser presidente de Estados Unidos, lo cual cumplió cabalmente el 23 de enero de 2017 en una de sus primeras decisiones ejecutivas.

En efecto, el retiro de Washington fue una primera entrega a sus electores dentro de su estrategia de *American First* ante la actitud reluctante de Estados Unidos hacia la negociación de instrumentos comerciales que considera “injustos” (TLCAN y Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur, por mencionar los más referidos últimamente) y poco favorables a sus intereses nacionales.

Cuando el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, se enteró de la decisión de la Casa Blanca, comentó que un TPP sin la participación de su principal aliado “carecía de sentido” y expresaba el deseo de que la Casa Blanca pudiera reconsiderar esa decisión en el futuro. Sin embargo, el gobierno japonés hizo un cambio de opinión. El anuncio por parte del viceprimer ministro y responsable de la cartera de Finanzas de Japón, Taro Aso, sobre que Japón consideraba positiva la reactivación del TPP sin Estados Unidos (TPP-11), puso de nuevo a ese mecanismo de comercio multilateral en los reflectores de la opinión pública internacional.

El TPP para Japón era en realidad un TLC de facto con Estados Unidos, en la que había logrado una buena negociación para sus intereses comerciales. En ese sentido, Tokio tendría que enfrentar un nuevo escenario. En la reunión de abril de 2017 entre el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, y Taro Aso, se puso en evidencia la posición de Estados Unidos de negociar un mecanismo de comercio bilateral con mayores demandas potenciales de acceso al mercado japonés (en particular a sus sectores sensitivos) a las que ya previamente había concedido Japón en el marco del TPP. Tokio com-

prendió lo complejo para sentarse en la mesa de negociaciones con un país cuya percepción está basada en que sus socios comerciales han sido unilateralmente beneficiados obteniendo ventajas a costa de Estados Unidos. Aso quizá pudo conocer, en el primer encuentro con su contraparte, la dimensión unidireccional (*American Only*) de la interpretación estadounidense de lo que son para ellos “acuerdos justos”.

En ese sentido, la estrategia japonesa de revivir un TPP-11 cobraba relevancia. Por un lado, como un medio para dar una señal a sus socios económicos que en cualquier negociación bilateral no podrá exceder a lo ya realizado en el marco del TPP (instrumento que la Dieta japonesa ya ratificó en el mes de enero). En este sentido, se explica la declaración de Aso sobre “no habrá concesiones”, en clara alusión a una posible negociación comercial con Washington.

Taro Aso considera que el resucitar el TPP no implicará una renegociación integral de ese instrumento. No obstante, se considera que la posibilidad de la revisión del texto implicará ajustar diferentes aspectos técnicos que deberán atenderse ante la ausencia de Estados Unidos.

Sin embargo, el proceso para convencer a los restantes miembros del TPP (miembros también del APEC), cuyo principal atractivo era el acceso al mercado de Estados Unidos, se aprecia como un mecanismo regional con alcances limitados y poco atractivo ante la salida de Washington, a pesar de la importancia del mercado japonés y del peso de las inversiones de sus corporaciones en la región del Asia-Pacífico.

En suma, al plantear el TPP-11, Japón indudablemente busca definir los topes en su capacidad de elasticidad de lo ofertable en la mesa de discusiones en materia económica con Washington. Empero, ante ese escenario, el TPP-11 se podría preguntar si el TPP podría seguir siendo la piedra fundacional para el FTAAP o de manera irremediable se tendrá que seguir otra ruta, ya sea el RCEP o ASEAN+6, o inclusive una nueva como la Alianza del Pacífico integrada por México, Colombia, Perú y Chile.

ESCENARIOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO FRENTE AL ASIA-PACÍFICO, ¿DESAFÍOS POST-TLCAN?

A pesar de que la política comercial de México fue de las primeras en adoptar el camino de la firma de acuerdos de libre comercio, acumulando 12 tratados de libre comercio con 46 países, el interés para emprender negociaciones con los países asiáticos no generó el mismo interés. Después de muchas vicisitudes, se logró la firma con Japón de un Acuerdo de Asociación Económica que entró en vigor en abril de 2005, pero también tiene dos ne-

gociaciones en suspensión técnica con Singapur desde el año 2000 y con Corea del Sur desde junio de 2008 (Uscanga, 2009).

Las razones se sustentaron en varios factores:

- La prioridad por muchos años por parte del gobierno y de los empresarios fue el TLCAN como instrumento eje de su política comercial, como resultado natural de la integración de la economía mexicana con la de Estados Unidos.
- Los resultados de la subutilización por parte de la industria exportadora mexicana de los acuerdos comerciales firmados por el gobierno mexicano.
- La ausencia por mucho tiempo de una visión de negocios integrada para el Asia-Pacífico y la perspectiva de que la región representa una amenaza, en particular China (Uscanga, 2009).

En ese sentido, como una forma de atender y generar mayor certidumbre en las transacciones comerciales y de tipo financiero con las economías asiáticas, se han negociado instrumentos sectoriales como acuerdos de complementación económica y APPRIs (Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones).⁴ Asimismo, el papel del empresariado mexicano cada más renuente a las negociaciones comerciales y su oposición al diseño de la política comercial cuando no les es favorable a sus intereses, ha generado un proceso de diversificación económica limitada frente al deseo de mantener una relación cercana con su principal socio comercial: Estados Unidos.

En el marco del APEC, México reportaba las acciones de liberalización y desregulación unilateral o concertada en los IAP (*Individual Action Plan*), que era el instrumento de medición de cada economía para cumplir con los BG en donde a México le correspondía llegar al 2020 con la eliminación total de las tarifas arancelarias e implementar las acciones para la promoción y mejora de las prácticas de comercio. Bajo este esquema, el gobierno mexicano observaba con beneplácito los tiempos marcados en Bogor, lo que no le comprometía a una apertura inmediata y podía alargar la vida útil del TLCAN para su interés económico.

Sin embargo, esas condiciones cambiaron ante la ausencia del TPP. El gobierno mexicano, con la adhesión a ese mecanismo de comercio, buscaba el incremento en el acceso de los mercados de los países integrantes y en

⁴ Con los países asiáticos tiene cuatro vigentes: Australia (entró en vigor el 18 de julio de 2007), China (6 de junio de 2009), Corea del Sur (28 de junio de 2002) e India (23 de febrero de 2008).

particular en aquellos donde no existe algún mecanismo bilateral o subregional previo. Además, la reducción de los costos de transacción que favorecieran el aprovisionamiento de insumos y componentes para fortalecer su capacidades productivas; así como el favorecer un ambiente de negocios más fluido y la eliminación de una serie de obstáculos para el comercio exterior (Herreros, 2011).

En ese sentido, ante la incertidumbre de construir un consenso para avanzar en la propuesta japonesa del TPP-11, el lerdo avance del RCEP y la no materialización específica de cómo puede el ASEAN+6 aglutinar los esfuerzos para conformarse en una plataforma viable en la conformación del FTAAP, todo lo anterior abre nuevas interrogantes. Además, se añade la amenaza del “neoproteccionismo económico” que invoca el gobierno de Donald Trump. En este sentido, México se encuentra en una seria disyuntiva. De manera independiente del resultado de la renegociación del TLCAN, Washington marcará las pautas de lo que espera en futuras negociaciones comerciales con otros países para el cumplimiento de sus principios de *American First*.

En la combinación de esos elementos pueden producirse dos escenarios:

Primer escenario: “Mientras que la tormenta amaine”.

1. El gobierno de México adopta una estrategia de “ver y esperar” para no realizar un pronunciamiento abierto en el seno del APEC sobre la ruta para llegar al FTAAP, donde deberá atender:

- Las implicaciones y efectos que tendrá el resultado final de la renegociación del TLCAN.
- La construcción compleja de un consenso en el seno del APEC para identificar la ruta para el FTAAP.
- El impacto de las políticas neoproteccionistas de Estados Unidos con sus socios asiáticos y con otros países, con lo que ahora el gobierno de Trump identifica como “acuerdos injustos”.

2. En ese contexto, México posterga su decisión en el APEC frente al FTAAP manufacturando una estrategia paralela de modernización de tus TLCs y de sus estrategias de negocios con terceros países en concordancia de su estrategia de diversificación de mercados para las exportaciones mexicanas, donde se abriría un compás de espera para:

- La celebración de acuerdos de nueva generación donde pueda usar aspectos negociados en el TPP.

- El establecimiento de acciones para profundizar las iniciativas de cooperación e integración en el marco de la Alianza del Pacífico.
- La renovación de las estrategias de negocios en mercados no tradicionales en el contexto de que el TLCAN dejó de ser el ancla de la política comercial mexicana, ante la incertidumbre con la administración de Donald Trump y de que no existe ninguna garantía de que la visión del *American First* sea retomada total o parcialmente por otros gobiernos en Estados Unidos en el futuro.

Segundo escenario: “Washington has fallen”.

1. México con las negociaciones del TLCAN se dio cuenta que Estados Unidos está muy lejos de seguir siendo un socio estable como se reiteraba en los viejos discursos. La era de “Mister Amigo” terminó. Bajo la óptica del presidente Donald Trump será él y su gobierno el claro “ganador” dentro de la negociación trilateral.

El gobierno deberá:

- Mantener relaciones sustantivas para atender la compleja agenda bilateral en materia económica, política, seguridad y de migración con Estados Unidos pero con una sana equidistancia.
- Ampliar las opciones para una diversificación económica sostenible con China, Japón y Corea del Sur, así como con otros países del Asia-Pacífico.
- Cabildear con sus socios de la Alianza del Pacífico, la posibilidad de ser la piedra fundacional hacia una cuarta vía para la construcción del FTAAP.
- Diversificación de su oferta exportadora con mayores productos con mayor valor agregado.
- Políticas integrales para fortalecer la planta productiva mexicana orientada a la exportación a través del fortalecimiento tecnológico y productivo de las pequeñas y medianas empresas.
- Construcción de consensos y acuerdos políticos transexenales para la implementación de las reformas necesarias que coadyuven al fortalecimiento de la política industrial y comercial del país para aprovechar las ventajas de pertenecer a la región más dinámica del mundo.

La empresa tendrá que:

- a) Repensar que en Estados Unidos se inicia y termina su frontera de negocios.

- b) Favorecer un modelo de inserción a los mercados externos a través de productos de alta calidad sustentado en el conocimiento de mercados y patrones de consumo diversos.
- c) Avanzar en los procesos de innovación tecnológica y en las asociaciones estratégicas con sus pares en el nivel global.
- d) Aceptar los modelos de competencia dejando el simple paternalismo gubernamental generando capacidades propias, en conjunción con políticas públicas que coadyuven a su competitividad.

Es un hecho que los dos escenarios orillan un conjunto de decisiones críticas y urgentes, tanto por parte del sector gubernamental como del empresarial, frente al necesario fin de la unidireccionalidad en las relaciones con Estados Unidos. Es un hecho de que se mantendrán los nexos profundos que marcan la integración *de facto* de México al mercado estadounidense, sin embargo, lo anterior no impele el emprender acciones estratégicas de asociación económica y de negocios para darle más contenido el eslogan de gobierno mexicano de “más México en el mundo”.

REFLEXIONES FINALES

Es un hecho de que, una vez más, México debe decidir sobre el tema de profundizar sus estrategias de negociación comercial de instrumentos de libre comercio cuando todavía no se ha realizado de manera permanente e integral las acciones para apuntalar, de manera significativa, sus capacidades para penetrar los mercados internacionales con mejores y diversos productos que sean un simple reflejo del incremento de sus fortalezas competitivas.

El problema por dirimir es sobre la capacidad de reacción por parte del sector político y económico en México sobre cómo atender la agenda de liberación comprehensiva que pudiera enfrentar en el mediano plazo en la región del Asia-Pacífico. ¿Cuáles serían las capacidades para enfrentar los retos que implicarán los resultados de la negociación del TLCAN?; ¿será políticamente correcto mantener la visión tradicional de Estados Unidos como el ancla en la que se fija la economía mexicana?; ¿Asia-Pacífico puede ser en realidad una opción para contener las políticas de *America First* y sus ulteriores versiones?

Estas interrogantes, por sólo mencionar algunas, tendrán que atender el gobierno de manera independiente de su filiación política, así como el sector político y económico donde una vez más se tendrá que poner en escrutinio los resultados de la política económica exterior de México.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAC (2003), *Reporte del ABAC a los líderes económicos de APEC. Bogor una década después: una evaluación*, Tailandia, APEC.
- APEC (1995), “Declaración para la acción de los líderes económicos de APEC”, Osaka, Japón, APEC, disponible en <www.apec.org>, consultado el 8 de marzo de 2011.
- APEC (2009), *Declaración de la 17ª reunión de líderes de APEC: crecimiento sostenible, conectando la región*, Singapur, APEC.
- APEC (2009), *Reporte del ABAC a los líderes económicos del APEC. Hacia la construcción de los objetivos de Bogor con una sola comunidad*, Singapur, APEC.
- APEC (2009a), *APEC at a Glance*, APEC Publications, APEC, núm. 209-SE-05.2, ISSN 1793-2440.
- APEC (2009b), *APEC Outcomes & Outlook 2009-2010*, APEC Publications, APEC, núm. 210-SE-05.1.
- APEC (2010), *APEC Goes Down to Business on Bogor Goals*, Melbourne, 12 febrero, Australia, APEC, disponible en <http://apec.org/Press/News-Releases/2010/0210_abac_bogor>, consultado el 3 de febrero de 2011.
- APEC (2010a), *APEC Leaders Declaration: “The Yokohama Vision-Bogor and Beyond” November 13th*.
- APEC (2010b), *Joint Statement of APEC Ministerial Meeting*, 11 de noviembre, Yokohama, SOM.
- APEC (2016), *APEC Peru 2016, AMM Joint Statement*, 17-18 de noviembre.
- Capling, A. y P. Low (2010), *Governments, Non-State Actors and Trade Policy Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Herreros, S. (2011), “The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American Perspective”, en CEPAL, núm. 106, marzo (Serie Comercio Internacional).
- Morales, R. (2010), “Reactiva EU negociaciones de TLCs”, en *El Economista*, 30 de junio, México.
- Página del Representante Comercial de los Estados Unidos, *Estado de los beneficios con la región del Asia Pacífico*, disponible en <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/state-benefits-tpp>>, consultado el 30 de abril de 2011.
- Página del Representante Comercial de los Estados Unidos (2011), “Strong Sixth Round Progress Propels TPP Negotiations Forward”, disponible en <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/april/strong-sixth-round-progress-propels-tpp-negotiations>>, consultado el 30 de abril de 2011.

Uscanga, C. (2004), *México en los mercados regionales del Pacífico Asiático*, México, FCPyS-UNAM.

Uscanga, C. (2009), “Claroscuros de la política comercial de México: la negociación con Corea del Sur”, en *Comercio Exterior*, vol. 59, núm. 8.

QUINTA SECCIÓN
GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA GLOBAL

CONTINUIDAD Y ACENTUACIÓN DE LA CRISIS EN LA ARQUITECTURA MONETARIA, FINANCIERA Y COMERCIAL INTERNACIONAL

JAIME ESTAY*

En el presente capítulo se revisan algunos de los principales problemas presentes en la arquitectura internacional de las finanzas y del comercio —actualizando nuestro análisis previo (Estay, 2012)—, bajo el argumento central de que dicha arquitectura se mantiene sumida en una profunda crisis, que se arrastra desde hace ya tiempo, y frente a la cual las medidas tomadas a nivel multilateral han sido claramente insuficientes.

Para ello, en un primer apartado centraremos la atención en el funcionamiento económico a nivel sistémico, para revisar después la situación actual del orden financiero y monetario internacional, y concluir con lo relativo al orden comercial.

EL DETERIORO ECONÓMICO GLOBAL

Si bien principalmente nos interesa destacar los graves problemas presentes en la arquitectura monetaria, financiera y comercial internacional, resulta obligado ubicar dichos problemas en el contexto del funcionamiento del sistema mundial en el cual, por cierto, más allá de lo que a continuación destacaremos en relación al ámbito económico, está atravesado por profundas crisis, como son la energética, la alimentaria y la ambiental.

En lo que respecta al ámbito económico, son dos las tendencias generales que interesa reseñar, una relacionada al desenvolvimiento de la actividad económica, y la otra referida a los cambios que han venido ocurriendo

* Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, y profesor emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial.

en la posición relativa de los países y regiones como resultado de ese des-
envolvimiento.

En lo que se refiere a la actividad económica, en la gráfica 1 se presentan —para lo que va del presente siglo— cifras del crecimiento, tanto de la producción mundial y el comercio internacional como de la producción de los países desarrollados, los países atrasados y China.

En las cifras de la gráfica, referidas al total mundial de la producción y el comercio, se observa tanto el profundo deterioro ocurrido en 2009 —con un crecimiento cero en el PIB mundial y una caída de más de 10% en el comercio internacional—, como el crecimiento lento y a la baja que ha estado presente en el periodo posterior, todo lo cual contrasta con los años previos al estallido de la crisis mundial en 2008, y da cuenta de la continuidad hasta hoy de la crisis mundial iniciada en ese año, la cual ha tenido expresiones también en otros ámbitos del funcionamiento económico, tales como el desempleo, el déficit y endeudamiento público, y la inestabilidad financiera y cambiaria.

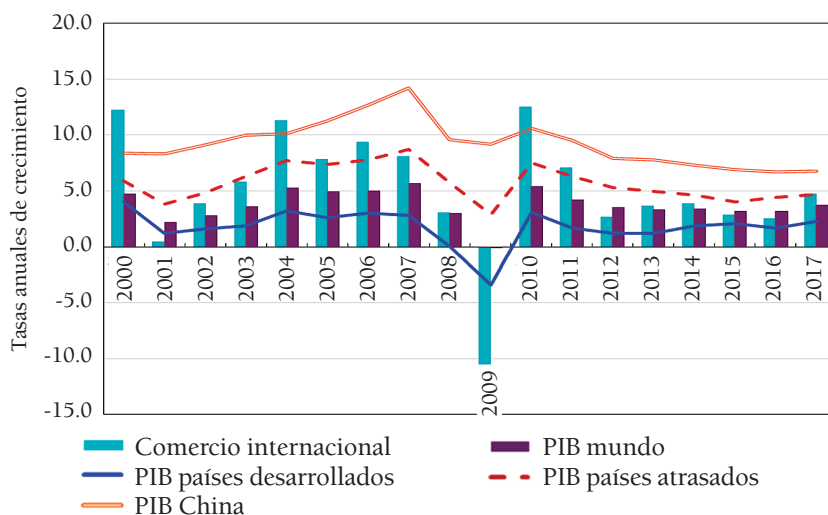
En la misma gráfica se ve claramente la mayor fuerza con que el deterioro económico ha golpeado a los países desarrollados en comparación con los atrasados y, como es sabido, dentro de los primeros los mayores impactos se han dado en Europa, en particular en la zona euro, en la cual las tasas de desempleo se han mantenido en niveles superiores al 10%, con casos extremos como los de Grecia y España, donde dichas tasas han alcanzado niveles superiores al 26%, y en los cuales para diciembre de 2016 dichas tasas eran de 24% y de 20%, respectivamente.

Así también, en la gráfica se ve que, para todo lo que va del presente siglo, las tasas de crecimiento de China han sido notablemente superiores a las del promedio de los países atrasados, alcanzando más de 9% en el año 2009 —el de mayor caída, según ya mencionamos— y, si bien desde 2010 el crecimiento de la economía china ha ido disminuyendo, aún así éste sigue siendo muy superior al del promedio de los países desarrollados y los atrasados.

Ese comportamiento diferenciado entre los países desarrollados y los atrasados, y dentro de éstos de China, como tendencia sostenida a lo largo del tiempo que está presente desde las últimas décadas del siglo XX, ha ido arrojando cambios importantes en la estructura piramidal de países y grupos de países en la economía mundial. Al respecto, en la gráfica 2 se presentan cifras referidas a la distribución porcentual de la producción mundial, las exportaciones globales y los ingresos totales de inversión extranjera directa, entre los países desarrollados y los atrasados.

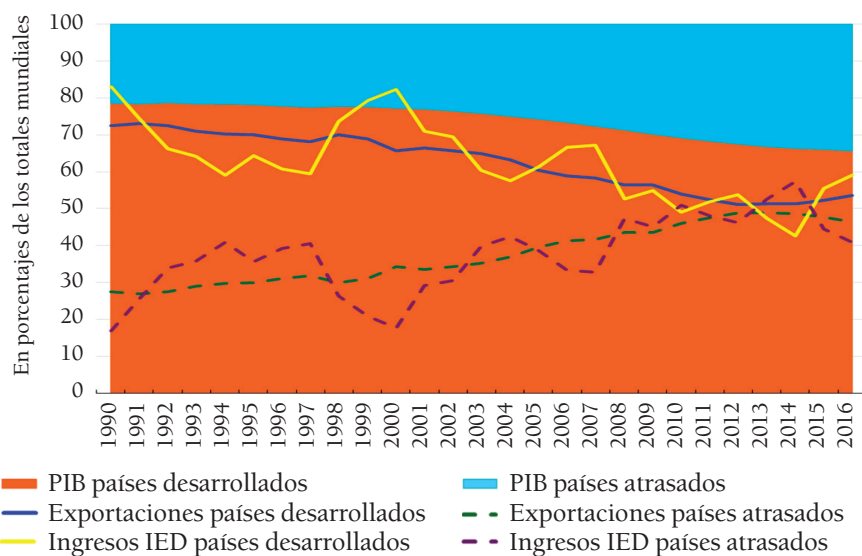
Para esas tres variables, al igual que ocurre con otras que pudieran agregarse, hay una clara tendencia a la baja en la participación de los países

GRÁFICA 1
COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN GLOBAL
Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL



FUENTE: FMI, perspectivas de la economía mundial, varios números.

GRÁFICA 2
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS
Y LOS ATRASADOS EN LOS TOTALES MUNDIALES



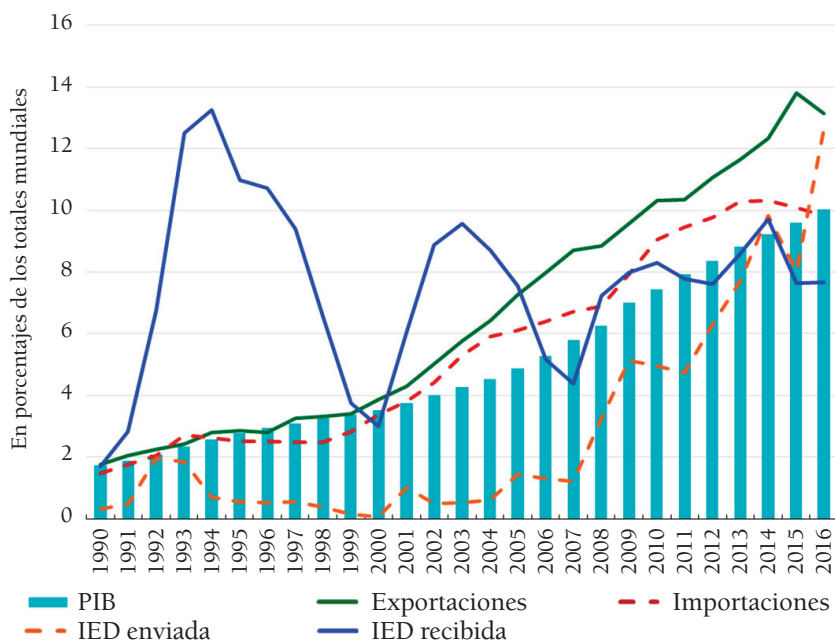
FUENTE: UNCTAD, base de datos de UNCTADStat.

desarrollados, con el consiguiente incremento de participación de los países atrasados. Si se compara la situación de 1990 con la de 2016, los porcentajes del total correspondientes a estos últimos, pasan de 22 a 35% en PIB, de 27 a 46% en las exportaciones mundiales y de 17 a 41% en los ingresos de IED, con una participación máxima de esos países en 2014, en que ésta alcanzó 49% en las exportaciones y 57% en los ingresos de IED.

Esa mayor presencia de los países atrasados en la economía mundial ha estado claramente encabezada por China, cuyas altas tasas de crecimiento económico mencionábamos en párrafos anteriores. Al respecto, en la gráfica 3 se presentan cifras referidas a la participación de ese país en el total mundial de la producción de las exportaciones e importaciones y de los flujos de salida e ingreso de IED.

Para 1990, dicha participación era inferior al 2% para todas esas variables, con el caso extremo de los flujos de salida de IED, en que la cifra para ese año era de 0.3%. Veintiseis años después, en 2016, la participación de China en dichos flujos fue de 12.6%, en tanto que su participación fue de 13.2 en la IED recibida, de 10% en la producción mundial y de 13.2 y 9.8% en las exportaciones y en las importaciones mundiales, respectivamente.

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LOS TOTALES MUNDIALES



FUENTE: UNCTAD, base de datos UNCTADStat.

Los cambios en proceso que hemos destacado respecto del peso relativo de la economía china y del conjunto de países atrasados en la economía mundial, al igual que la continuidad del deterioro económico global presente desde hace ya una década, a nuestro juicio son rasgos centrales del actual escenario económico internacional, cuyo desenvolvimiento ha empujado a un claro deterioro a la arquitectura institucional presente en dicho escenario, la cual se ha mostrado incapaz de ajustarse para hacer frente a las tendencias y problemas que hoy exigen su reestructuración.

LA CRISIS NO RESUELTA EN EL ORDEN Y LA ARQUITECTURA FINANCIERO-MONETARIA Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El estallido y desenvolvimiento del deterioro económico mundial, que hemos reseñado en los párrafos anteriores, ha puesto claramente al descubierto lo endeble y agotado de las bases de dicho funcionamiento, quedando en evidencia un conjunto de problemas y tendencias claramente negativas sobre las cuales se asienta desde hace décadas el orden monetario, financiero y comercial internacional presentes en dichas bases.

En lo que respecta a los contenidos monetario-financieros del actual orden económico internacional, en su deterioro han influido problemas cuya gestación lleva ya varias décadas, entre los cuales interesa destacar los siguientes:

- Las consecuencias generadas por la llamada “apertura de la cuenta de capitales” que se ha venido concretando en las distintas economías y en el plano internacional, la cual ha significado una profunda y amplia disminución de barreras a la libre movilidad del capital, intensamente aprovechada por las mayores economías y los grandes capitales, a los que se les han otorgado todas las facilidades imaginables para su libre despliegue. En particular, dichas facilidades han incluido a los flujos financieros, y dentro de éstos a los capitales especulativos, reduciendo todo tipo de regulaciones y, con ello, multiplicando la capacidad de dichos flujos para generar, amplificar y transmitir graves desequilibrios no sólo en el ámbito de las finanzas, sino en el conjunto del funcionamiento económico.
- El desempeño de las llamadas “Instituciones Financieras Internacionales” (IFI) y en particular del Fondo Monetario Internacional, que desde hace ya mucho han fallado por completo en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, se constituyeron más bien en factores de imposición de las condiciones que han dado lugar a las

crisis y a su rápida difusión. Tanto en la drástica disminución de regulaciones al despliegue global del capital, como en la laxa aplicación de las regulaciones todavía existentes, así como en las exigencias de apertura de los países atrasados y en la inacción frente a los desequilibrios de los países desarrollados, dichas instituciones han tenido una muy clara responsabilidad; y a ello se ha agregado su reiterada incapacidad de previsión, prevención y respuesta en cada crisis, así como los conocidos criterios de condicionalidad en el otorgamiento de financiamientos, que además usualmente han sido insuficientes, tardíos y poco concesionales.

- Los profundos problemas presentes desde hace ya tiempo en la base monetaria de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales sustentada en el dólar, se han mantenido sin mayores cambios a pesar de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, formalizada desde hace ya casi cinco décadas, al declararse en 1971 la inconvertibilidad del dólar a oro. Esa permanencia sin respaldo del dólar como moneda internacional, a pesar de los grandes déficit externos, la enorme deuda pública y las graves dificultades de funcionamiento interno de la economía emisora, desde hace tiempo se ha constituido en una causa estructural de problemas y desequilibrios de la economía internacional, trasladando hacia ésta tanto las desequilibrios de la economía estadounidense como los impactos de las políticas aplicadas en dicho país.

Esos tres problemas se han constituido en fuente de una profunda crisis en el orden monetario y financiero internacional, teniendo todos ellos graves efectos no sólo sobre dicho orden en general, constituyéndose en factores recurrentes de profundos desequilibrios y rupturas, sino en particular sobre las formas de inserción y los márgenes de acción de los países atrasados en la economía internacional, incluidos los latinoamericanos y caribeños.

Si bien tanto en los debates sobre las causas y contenidos de la crisis como en las acciones que se han venido discutiendo y en parte decidiendo en distintos ámbitos, según veremos algunos de los problemas recién señalados se han constituido en objeto de atención, lo que interesa destacar es que el tratamiento dado a dichos problemas ha sido notoriamente dispar y con escasos resultados en los ámbitos multilaterales de discusión gubernamental sobre la crisis.

De esos ámbitos, el que se ha constituido en el espacio principal de definición de respuestas intergubernamentales frente a la crisis es el Grupo de

los 20 (G20),¹ el cual aunque empezó a funcionar en diciembre de 1999 en el marco de la crisis asiática para discutir temas relevantes de la economía mundial (realizando desde ese entonces reuniones anuales de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Banca Central, a raíz de la crisis mundial iniciada en 2008) ha venido funcionando además a través de reuniones Cumbre, habiendo celebrado doce de ellas desde ese entonces, con la treceava cumbre programada para realizarse el 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2018 en Argentina.

El G20 se ha definido como un foro de cooperación y consultas, pero en dicho grupo no sólo se han ido coordinando las medidas de política económica interna de los países miembros frente a la crisis (que, por ese sólo hecho, se transforman en un cuasi mandato de medidas a tomar para los países no miembros), sino que también se han ido tomando acuerdos sobre la arquitectura financiera internacional; y en particular sobre la estructura, recursos, formas de funcionamiento y tareas a desarrollar para las actuales IFI, e incluso se han dado “instrucciones” a la OMC para concluir la Ronda de Doha, objetivo este último —que según retomaremos posteriormente—, no ha podido cumplirse por los graves conflictos que hasta la fecha persisten en las negociaciones de dicha Ronda.

Por el papel principal que ante la crisis ha asumido el G20, la atención de especialistas y medios de comunicación ha estado puesta en sus reuniones y en los acuerdos y planes de acción que de allí han surgido. Sin embargo, además de referirnos a las definiciones anticrisis tomadas desde el G20 desde 2008 a la fecha, interesa destacar (para el bienio 2008-2009) otro espacio de discusión de estrategias y acciones frente a la crisis mundial, fue la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya presidencia puso en marcha un proceso de evaluación y formulación de propuestas acerca de la crisis.

Atendiendo al acuerdo plasmado en la Declaración final de la Cumbre de Doha sobre Financiamiento del Desarrollo, realizada en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, el presidente de la Asamblea General de la ONU en ese entonces, Miguel D’Escoto, convocó a una Conferencia de Alto Nivel para abordar el tema de la crisis y estableció una Comisión de Expertos encargada de examinar el funcionamiento del sistema financiero mundial, incluidos órganos como el Banco Mundial y el FMI, y de sugerir medidas que podrían adoptar los Estados miembros de la organización para lograr un orden económico mundial más sostenible y justo.

¹ El G20 lo componen la Unión Europea, como bloque, y diecinueve países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

Dicha Comisión, que estuvo presidida por Joseph Stiglitz y sus restantes miembros procedían de Japón, Europa Occidental, África, América Latina y Asia meridional y oriental, tuvo su reunión inaugural el 5 de enero de 2009; en abril de ese año presentó un conjunto de Recomendaciones (Stiglitz *et al.*, 2009) referidas a la transformación de la estructura económica global para superar la crisis económica mundial y evitar su repetición, y en septiembre del mismo año presentó su Informe Final (Stiglitz *et al.*, 2009a).

Utilizando dichas Recomendaciones como uno de sus insumos, en junio de 2009 se realizó la “Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo”, convocada por el presidente de la Asamblea General, cuyos acuerdos quedaron plasmados en el documento final de la Conferencia.

Tanto en ese documento final de la Conferencia, como en las Recomendaciones y el Informe Final del grupo de expertos, a pesar de diferencias de énfasis entre lo plantado por el grupo y el documento de la Conferencia, se identificaron problemas y algunas propuestas de solución que en las discusiones y acuerdos del G20 han estado ausentes, o cuya presencia ha sido claramente marginal, de los cuales interesa destacar:

- Lo referido al espacio multilateral, desde el cual deberían definirse las estrategias y acciones internacionales frente a la crisis. Tanto en el documento final de la Conferencia de la ONU como en lo planteado por la Comisión de Expertos, se insiste en que el ámbito más apropiado es el de las Naciones Unidas, lo que permitiría la participación de todos los miembros de la ONU en la toma de decisiones, que por su naturaleza están llamadas a impactar al conjunto de la economía mundial. Por el contrario, según ya se mencionó el G20 se asumió desde 2008 como el espacio de gestión de la crisis global e incluso en los acuerdos de la Cumbre de ese grupo realizada en Pittsburgh se asignó explícitamente el rol de “foro principal de nuestra cooperación económica internacional” (G20, 2009), lo cual si bien implica una ampliación respecto del G7 y, por tanto, un reconocimiento de la mayor presencia global de algunos países de los llamados “emergentes” y la posibilidad para éstos de participar en las discusiones y decisiones sobre la crisis, dista mucho de abarcar al conjunto de países del mundo que son los que han venido sufriendo los efectos de la crisis.
- Creación o recuperación de espacios para que los países—y en particular los atrasados— desarrollen sus propias políticas internas frente a los problemas monetarios y financieros globales, y para revertir la actual ausencia de límites ante la acción del gran capital internacional. En tal sentido, por parte de la Comisión de Expertos, y en menor me-

dida en el texto final de la Conferencia de la ONU, se plantea la necesidad de mayores espacios para esas políticas, a través de medidas como: el acentuar la regulación de filiales de empresas extranjeras, reformar las políticas de banca central, nuevos mecanismos para una efectiva reestructuración de la deuda externa y para procesar las controversias sobre inversiones transfronterizas, y priorizar tanto la cooperación regional y subregional como la cooperación Sur-Sur,² temas todos estos que desde hace tiempo están presentes en distintos ámbitos de los países atrasados y en las exigencias de diferentes gobiernos de esos países en foros internacionales. Pese a lo anterior, la generación de mayores espacios para el ejercicio de políticas económicas y la aplicación que ello supondría de medidas como las recién mencionadas, han estado por completo ausentes en las acciones definidas en el G20 a lo largo de sus doce reuniones cumbre.

- La reforma de la actual arquitectura institucional en el espacio económico y financiero internacional. En el ámbito de las Naciones Unidas, y en particular en los documentos de la Comisión de Expertos, dicha reforma ocupó un lugar destacado en las propuestas de acción ante la crisis e incluyó dos tipos de medidas: por una parte, la creación de nuevos organismos, que consistirían en un Consejo de Coordinación Económica Mundial —el cual sería “un foro global representativo para tratar de manera comprensiva áreas de preocupación en el funcionamiento del sistema económico global”, tendría “un nivel equivalente al de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU” y podría constituir “una alternativa democráticamente representativa al Grupo de los Veinte”—, una Autoridad de Regulación Financiera Global y una Autoridad de Competencia Mundial; y, por otra parte, una reforma profunda “de la gestión, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones de Bretton Woods y otras instituciones no representativas que han llegado a desempeñar un papel en el sistema financiero mundial” y, desde luego, una revisión radical de la condicionalidad que acompaña al otorgamiento de créditos de esas instituciones (Stiglitz *et al.*, 2009).

En el ámbito del G20, los planteamientos y acuerdos respecto de la reforma de la actual arquitectura económica y financiera internacional han

² En el documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos, los mayores espacios de política económica deberían apuntar a “marcos normativos que los ayuden a protegerse de los fallos de los regímenes reguladores y los fallos macroeconómicos de países importantes desde el punto de vista estructural”, así como a la recuperación de su capacidad “para administrar sus cuentas de capital y sus sistemas financieros” (Stiglitz *et al.*, 2009).

sido mucho más limitados, tanto en relación a la creación de nuevas instituciones como respecto al funcionamiento de las ya existentes (G20, 2009). En relación a nuevas instituciones, lo único que el G20 ha acordado es la ampliación de países participantes en el Foro de Estabilidad Financiera, llamarlo Consejo y asignarle algunas funciones adicionales de coordinación.

En lo que respecta a las actuales IFI, a pesar del reconocimiento generalizado que existe respecto a los graves problemas de pertinencia, credibilidad y eficacia sobre todo del FMI, que tienen como base —entre otros elementos— a los principios e intereses que lo guían, a sus formas de organización y funcionamiento, a las acciones que él ha ejercido sobre los países que están bajo su tutela y a los errores cometidos por esa institución frente a las crisis, las decisiones del G20 han situado claramente al Fondo como un favorecido directo por varios de los acuerdos tomados sobre todo en la Cumbre en Londres de abril de 2009, empujando a un relanzamiento de esa institución al multiplicar por varias veces sus recursos,³ al darle un rol principal en la elaboración de propuestas para corregir los graves problemas de una arquitectura financiera internacional que el propio Fondo ayudó a generar, y al asignarle un papel central en el manejo de la crisis.

En el Documento final de la Cumbre del G20 de Londres en 2009, así como en la siguiente Cumbre realizada en Toronto en junio de 2010, ese fortalecimiento del FMI se acompañó con la enumeración de algunas consideraciones genéricas y el anuncio de unas pocas medidas específicas —claramente insuficientes respecto de la profunda reestructuración a la que las IFI deberían ser sometidas—, con lo cual se buscó “incrementar la credibilidad y la responsabilidad de las instituciones a través de una mejor supervisión estratégica y toma de decisiones”: introducir nuevas reformas en el sistema de cuotas del FMI; dar una mayor participación a los gobernadores del Fondo y aumentar la rendición de cuentas del organismo; aplicar las reformas ya acordadas y recibir nuevas propuestas sobre la representación en el Banco Mundial; elegir a los directores y cúpulas directivas de esos organismos “a través de un proceso de selección abierto, transparente y basado en los méritos”; y “avanzar hacia un nuevo consenso global sobre los valores esenciales y los principios que fomentarán una actividad económica sostenible” (G20, 2010).

De esas medidas, lo único que se ha concretado es el traslado de poco más de un 6% de los votos en el FMI desde los países “sobrerrepresentados” ha-

³ En el documento final de dicha Cumbre, se incluyen (G20, 2009): “Los acuerdos que hemos alcanzado hoy para triplicar los recursos a disposición del FMI hasta los 750 mil millones de dólares [y] apoyar una nueva partida de Derechos Especiales de Giro (DEG) de 250 mil millones de dólares”.

cia otros países, principalmente los BRICS⁴ y en especial China,⁵ a lo que se agrega que los criterios de condicionalidad del FMI en el otorgamiento créditos siguen plenamente vigentes, como han podido constatar las poblaciones de distintos países europeos que desde el estallido de la crisis fueron sujetos a los programas de ajuste que de sobra hemos conocido en América Latina, todo ello a pesar de que ya desde el documento final de la Cumbre de 2008, el G20 declaró que “instamos la revisión ya en curso (por parte del FMI, JE) de sus instrumentos y servicios para garantizar la flexibilidad” (G20, 2008), y a pesar también de la supuesta reforma de sus mecanismos de crédito y condicionalidad que fue anunciada por el Fondo desde marzo de 2009.⁶

- La base monetaria de funcionamiento de la economía internacional y el papel que en ella juega el dólar, tema éste que más arriba hemos identificado como uno de los problemas de fondo y de larga data en el orden económico internacional. En tal sentido, tanto el documento de la Conferencia de Alto Nivel y especialmente los de la Comisión de Expertos, abordan con bastante énfasis el tema:
 - En el Documento de la Conferencia (Asamblea General de la ONU, 2009), se plantea que “La crisis ha llevado a algunos Estados a intensificar sus llamamientos a que se reforme el sistema mundial de reservas y se corrijan sus deficiencias. Reconocemos los llamamientos hechos por numerosos Estados a que se examine más a fondo si sería viable o aconsejable introducir un sistema de reservas más eficiente y que se examine asimismo la posible función de los DEG

⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁵ A pesar de ese traslado, en la actualidad Estados Unidos posee el 16.5% de los votos, con lo que mantiene su capacidad de veto en las decisiones que requieren 85% del total, ocupando Japón el segundo lugar en porcentaje de votos, en tanto que China pasó del sexto al tercer lugar—de 3.8 a 6% del total—y, en el otro extremo, los votos sumados de 50 países—en su mayoría asiáticos, africanos y caribeños— alcanzan un 2% del total. En lo que se refiere al Grupo Banco Mundial, la redefinición de votos en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF, que es la institución más grande de las cinco que forman dicho Grupo— implicó un traslado de 3.1 del total, con el resultado de que en la actualidad Estados Unidos con un 16.3% de los votos mantiene su capacidad de veto respecto de cualquier modificación del Convenio Constitutivo, Japón ocupa el segundo lugar y China tiene el tercer lugar con 4.5% de los votos, en tanto que, en el otro extremo, los votos sumados de 40 países alcanzan un dos por ciento.

⁶ Dicha reforma fue anunciada por el FMI el 24 de marzo de 2009, y según información del propio organismo (FMI 2009), los principales elementos de la reforma —escasamente cumplida— eran: modernizar la condicionalidad; línea de crédito flexible; fortalecimiento de los acuerdos *stand-by*; duplicación de los límites de acceso al financiamiento; simplificar las estructuras de costos y vencimientos; simplificar el abanico de servicios financieros; y, reforma de los servicios para los países de bajo ingreso.

(Derechos Especiales de Giro, JE) en cualquier sistema de este tipo y las funciones complementarias que podrían tener diversos mecanismos regionales. También reconocemos la importancia de lograr un consenso en lo que respecta a los parámetros de este tipo de estudio y su aplicación. Reconocemos que existen iniciativas regionales y subregionales nuevas y antiguas de cooperación en el ámbito económico y financiero para afrontar, entre otras cosas, los problemas de sus miembros relacionados con la falta de liquidez y con los desequilibrios de la balanza de pagos a corto plazo”.

- Por su parte, en las Recomendaciones de la Comisión de Expertos (Stiglitz *et al.*, 2009) se dice que “las dificultades que entraña el uso dominante de una única moneda nacional como moneda de reserva internacional son bien conocidas por lo que se propuso como solución la creación de un sistema mundial de reservas. Este sistema podría basarse en la ampliación de la función de los derechos especiales de giro, con emisiones periódicas o ajustadas cíclicamente en función del volumen de las acumulaciones de reservas”. Y a continuación, se agrega: “Los riesgos de inestabilidad, la tendencia deflacionista y la posible acumulación de la deuda en un sistema de reserva basado en un solo país se reconocen desde hace tiempo. En cualquier caso, la crisis del actual sistema de reservas, y los problemas que han surgido en el actual sistema de reservas como resultado de ella, han convertido la reforma en una necesidad imperiosa”.

Por el contrario, en las declaraciones y acciones del G20 hay una notoria ausencia de cualquier mención respecto del papel del dólar, e incluso las escasas referencias que ha habido respecto a la necesidad de fortalecer el Sistema Monetario Internacional (SMI), en las declaraciones finales de las distintas Cumbre, son ambiguas y difícilmente apuntan a alguna revisión importante de los problemas de fondo presentes en el dicho sistema, limitándose a repetir que es necesario avanzar hacia “un sistema monetario internacional más estable y resiliente”, sin referencia alguna a cambios en la base monetaria del sistema, lo cual ha incluido el mantener el rol marginal de los Derechos Especiales de Giro en la liquidez mundial, limitándose casi únicamente a incluir a partir de 2016 al renminbi chino en la cesta de monedas que sirve de base para definir el valor de los DEG.⁷

⁷ Con dicha inclusión, las ponderaciones para definir el valor de los DEG son de 41.73% para el dólar de Estados Unidos; 30.93% para el euro; 10.92% para el renminbi chino; 8.33% para el yen japonés; y 8.09% para la libra esterlina.

Esa ausencia de referencias en las declaraciones finales de las Cumbres del G20 a posibles modificaciones en el papel del dólar como moneda internacional, por cierto se ha acompañado no sólo con propuestas de modificación como las ya mencionadas en el ámbito de la Asamblea General de la ONU, sino incluso con declaraciones explícitas de distintos miembros del propio G20, sobre todo en los años inmediatos posteriores al estallido de la crisis mundial respecto de la necesidad de cambiar la base monetaria de funcionamiento de la economía internacional: en marzo de 2009, el presidente de Rusia Dmitry Medvedev (2009), llamando a discutir la opción de “una moneda supranacional”;⁸ el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan (2009), en ese mismo mes, destacando “la vulnerabilidad intrínseca y los riesgos sistémicos en el actual sistema monetario internacional” y proponiendo “la creación de una moneda de reserva internacional que esté desconectada de las naciones y sea capaz de permanecer estable en el largo plazo”; y, en marzo de 2009 el grupo BRIC —sin la incorporación aún de Sudáfrica— haciendo “un llamado para el estudio de la evolución del sistema monetario internacional, incluida la función de las monedas de reserva” (BRIC 2009), y planteando en los documentos finales de sus dos primeras reuniones Cumbre la “necesidad de un sistema monetario internacional estable, predecible y más diversificado”.⁹

A diferencia del escaso o nulo tratamiento en relación a los problemas que hemos señalado, desde la primera de sus reuniones Cumbre, el G20 asumió como objeto principal de su actividad la “reforma de los mercados financieros”, elaborando en esa y las siguientes reuniones distintos “principios”, “planes de acción” y “reportes de avance” referidos a dicha reforma, e identificando un conjunto de ámbitos sobre los cuales era necesario actuar para supuestamente generar una nueva y más sólida arquitectura financiera internacional, entre ellos: el bajo nivel promedio, la dispersión y la muy laxa aplicación de las regulaciones sobre los sistemas bancarios; la insuficiente estandarización del tratamiento de los mercados de derivados y la

⁸ En el mismo texto que estamos citando, Medvedev proponía retirarle al FMI algunas de sus funciones en los siguientes términos: “Creemos que [se] debe considerar si no sería práctico transferir algunas de las siguientes funciones a otras estructuras supranacionales no asociados con el FMI: el seguimiento y establecimiento de un sistema de alerta temprana de crisis sobre la base de una actualización constante de evaluación de los riesgos sistémicos; actuar como un prestamista de última instancia; el seguimiento de la aplicación del Marco de Normas Regulatorias Universales; actuar como el emisor de una moneda de reserva mundial”.

⁹ En el Comunicado Final de su segunda Reunión Cumbre, los BRIC además anunciaban que buscarían “arreglos monetarios regionales” y que estudiarían “la viabilidad de la cooperación monetaria, incluyendo acuerdos de pago en moneda local en el comercio entre nuestros países” (BRIC, 2010), cuestiones éstas en las cuales efectivamente han ido avanzando en los siguientes años.

necesidad de una mayor regulación sobre esos mercados; la falta de un tratamiento especial y uniforme respecto de las llamadas “instituciones de importancia sistémica”; la ausencia de un marco internacional de mecanismos de quiebras —llamadas “resoluciones”— bancarias; el insuficiente intercambio de información entre las agencias de supervisión y regulación financiera; la actuación de las llamadas “jurisdicciones no cooperativas”; la corrección del desempeño y resultados de las agencias calificadoras de riesgos; y, la necesidad de normar el desempeño de la llamada “banca a la sombra”, que se refiere a aquellas entidades financieras no bancarias que funcionan sin estar sujetas a las regulaciones de los bancos.

Si bien no presentaremos aquí un balance de lo ocurrido en cada uno de esos ámbitos, ni del avance general de la “reforma de los mercados financieros”, cabe destacar que, transcurrido ya un decenio desde que el G20 anunció dicha reforma, los resultados son variados, con algunos ámbitos en los cuales se han logrado avances y otros en los cuales dichos avances han sido notoriamente escasos o inexistentes, sobre todo cuando se trata de posibles afectaciones a países desarrollados, a los mayores intermediarios financieros y a los grandes capitales que se mueven libremente en el espacio mundial.

Entre los avances logrados, el más destacado se refiere a las medidas acordadas internacionalmente por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea para reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos, conocidas como Basilea III,¹⁰ las cuales se adoptaron como respuesta a la crisis en diciembre de 2010 —para ser aplicadas gradualmente entre 2013 y 2019—, y se complementaron con medidas adicionales en diciembre de 2017, las cuales entrarán en vigor el 1 de enero de 2022 y se implantarán de forma progresiva a lo largo de cinco años.

Sin embargo, ese incremento ya acordado en la estructura regulatoria del sistema bancario global está hoy en duda, dada la oposición que Trump ha manifestado hacia el aumento de regulaciones, y por tanto hacia Basilea III, lo cual para la economía estadounidense se está traduciendo en una probable revocación de la Ley Dodd-Frank de 2010, aprobada durante la administración Obama, que estableció distintas restricciones hacia el sistema bancario de ese país. Dicha revocación, que hasta ahora ha avanzado tanto a través de dos órdenes ejecutivas de febrero de 2017, como por la aprobación de la “Ley de Opción Financiera” por la Cámara Baja en junio de ese año, implicaría un ruptura de los compromisos de Basilea III, que colocaría a la banca estadounidense en una posición de clara ventaja frente al resto del mundo empujando con ello a otros países a hacer lo mismo.

¹⁰ Los antecedentes de Basilea III son las medidas acordadas por dicho Comité de Supervisión Bancaria, tanto en 1988 —Basilea I— como en 2004, Basilea II.

En lo que respecta al actual orden económico internacional en su contenido comercial,¹¹ también es evidente la presencia de graves problemas que vuelven obligada la necesidad de balances críticos y propuestas alternativas, lo cual incluye el reconocimiento de profundos conflictos en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio y, más en general, de la crisis en que ha estado sumida esa organización, cuya expresión más clara son los 16 años ya transcurridos desde el inicio de la Ronda de Doha en diciembre de 2001, la cual se esperaba que terminara en el año 2005, sin que hasta la fecha se hayan podido destrabar las negociaciones y concluirla.

Si bien son muchos los desacuerdos que han frenado la Ronda de Doha, provocando la crisis de la OMC, interesa destacar que una parte sustancial de ellos son conflictos “Norte-Sur”, los cuales, para fines de exposición pueden ser reunidos en tres grupos:

- Aquellos conflictos referidos al Trato Especial y Diferenciado (TED) y al vínculo entre comercio y desarrollo, principios éstos que desde hace ya mucho están incorporados en la OMC, y antes en el GATT, y que fueron profusamente reiterados en la Declaración Ministerial con que inició la Ronda de Doha, tanto respecto a la prioridad que en dicha Ronda tendrían las necesidades de los países atrasados, como a la atención que se daría a la aplicación del TED, respecto al cual en el párrafo 44 de la Declaración se planteaba:

44. Reafirmamos que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Tomamos nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. [...] convenimos en que se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

A pesar de los compromisos plasmados al iniciar la Ronda de Doha, al extremo de que fue calificada como “Ronda del Desarrollo” y arrancó con el llamado “Programa de Doha para el Desarrollo”, a lo largo de ella dichos principios han estado claramente ausentes y, lejos de algún criterio de preferencialidad hacia los países atrasados, en términos generales lo que se ha impuesto —con unas pocas excepciones en puntos específicos para Países Menos Adelantados— es el criterio de reciprocidad y de trato igual entre los miembros de la Organización, por

¹¹ Para este apartado nos hemos apoyado en Estay (2018).

más desiguales que ellos sean, lo que ha generado permanentes reclamos de los países atrasados que exigen el cumplimiento de lo asumido al iniciar la Ronda y que efectivamente se avance en el TED, no sólo como tema específico de negociación, sino además como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda de Doha.

Al respecto, un ejemplo reciente es el documento presentado en julio de 2017 por el Grupo de los 90 —formado por los Países del Grupo Africano más los Países del Grupo ACP y los Países Menos Adelantados—, en el cual exponen que las propuestas para avanzar en el TED, conforme al párrafo 44 de la Declaración de Doha, han sido reiteradamente descartadas, y plantean un conjunto de mejoras específicas para los países en desarrollo en los distintos temas y acuerdos de la OMC, con la perspectiva de que dichos planteamientos se incorporaran en la onceava Conferencia Ministerial a celebrarse en Buenos Aires en diciembre de 2017. Dicho documento de inmediato fue duramente cuestionado por distintos países desarrollados —principalmente Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia y Canadá—, y lo planteado en él estuvo por completo ausente en la agenda de la Conferencia Ministerial.

- Desde la creación de la OMC, y después a lo largo de la Ronda de Doha, los compromisos asumidos en las negociaciones han tenido muy distintos grados de cumplimiento, presentándose al respecto un doble patrón. Por una parte, en aquellos compromisos que claramente benefician a los países desarrollados, altos grados y ritmos de cumplimiento, en temas tales como: los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, la liberalización del comercio de servicios en los sectores comprometidos, tratamiento de las inversiones relacionadas con el comercio, etc. Por otra parte, en los compromisos que benefician a los países atrasados, un patrón de no cumplimiento o de demoras en el cumplimiento de lo acordado, como ha ocurrido no sólo respecto al TED en general, sino también con lo referido al Acuerdo sobre Textiles y Vestido, a la reducción de escalonamientos arancelarios, a la flexibilización en la protección de patentes de medicamentos y, desde luego, a la reducción de subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados, tema éste que se mantiene hasta la fecha como fuente principal de diferencias y conflictos en la OMC.
- También desde la creación de la OMC y posteriormente a lo largo de la Ronda de Doha, ha habido dos posturas claramente opuestas respecto a la diversidad de temas a negociar y a la profundidad de los compromisos de liberalización para los distintos temas. Por una parte, teniendo como base al amplio conjunto de acuerdos plasmados en el

Acta de Marrakesh, con el cual inició actividades la OMC, los países desarrollados han mantenido la postura de empujar al máximo la liberalización en ámbitos de su interés, tanto a través de la profundización de los compromisos de apertura en temas ya asumidos total o parcialmente en la agenda de negociación, como a través de la incorporación de nuevos temas. Así, ya en la primera Conferencia Ministerial de la Organización en diciembre de 1996, esos países propusieron la inclusión de los llamados Temas de Singapur—inversiones, política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio—, logrando incorporar el de facilitación del comercio, respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre de 2013 se llegó a un acuerdo, el único logrado hasta la fecha en la Ronda de Doha. A ese primer intento han seguido muchos otros vinculados a diferentes temas: profundizar la liberalización —y, en varios casos, cambiar la modalidad de negociación— del comercio de servicios, de las compras gubernamentales y del comercio de productos no agrícolas, ampliar la protección sobre la propiedad intelectual y, más recientemente, incorporar lo referido al comercio electrónico y a la facilitación de las inversiones.

En lo que se refiere a los países atrasados, al poco tiempo de creada la OMC fue quedando en claro el enorme costo que para ellos tenía el cumplimiento de los acuerdos incorporados en el Acta de Marrakech, no sólo en términos estrictamente económicos, sino también en pérdida de capacidad y autonomía para definir políticas, lo que los llevó a plantear la necesidad de revisar los impactos que se derivaban de la aplicación de los acuerdos, y a rechazar la incorporación de más temas y obligaciones mientras eso no ocurriera, a lo que se fue agregando la exigencia de esos países para que efectivamente se cumplieran los acuerdos y compromisos que los favorecían.

La confrontación entre esas dos posturas ha estado claramente presente desde hace ya dos décadas, habiendo jugado un importante papel, tanto en el estancamiento general en que está sumida la OMC, como en el rotundo fracaso de distintas Conferencias Ministeriales—particularmente las de Seattle en diciembre de 1999 y la de Cancún en septiembre de 2003—, y en la falta de acuerdos sustanciales en las restantes conferencias, incluida la más reciente de Buenos Aires.

Lo ocurrido en la undécima Conferencia Ministerial realizada en Buenos Aires, es una clara expresión del tercer ámbito de conflictos que estamos mencionando. Por una parte, en dicha Conferencia, una vez más quedaron pendientes los temas sustantivos de la Ronda de Doha que interesan a los países atrasados, en particular lo referido tanto al

“componente del desarrollo” de la Ronda de Doha y al TED, como al tema agrícola, este último sin avances no sólo respecto de la “ayuda interna” en los países desarrollados, sino también en dos puntos más específicos: 1) principalmente por la rotunda oposición de Estados Unidos, no se acordó una solución permanente para los programas públicos de mantenimiento de existencias para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, asunto éste respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013 se acordó una solución transitoria, que debería haberse transformado en permanente en Buenos Aires; 2) no hubo avance alguno respecto de la operatividad del llamado Mecanismo de Salvaguardia Especial referido a la agricultura, que —según una de las decisiones tomadas en la Conferencia Ministerial de Nairobi de diciembre de 2015— autoriza a los países en desarrollo a elevar temporalmente los aranceles a fin de hacer frente a incrementos súbitos de las importaciones o caídas de los precios.

Por otra parte, en Buenos Aires, los países desarrollados no lograron —ni siquiera con el apoyo de algunos países atrasados encabezados por Argentina— imponer el avance que pretendían sobre comercio electrónico, tema éste que es del mayor interés de los gigantes de la tecnología, particularmente Google, Amazon, Facebook, Apple y Ali Baba, conocidos como “GAFA-A”, que a su actual control monopólico agregarían la concentración de las ganancias derivadas de la libre circulación transfronteriza de datos. La propuesta, de haber tenido éxito, habría significado la creación de un Grupo de Trabajo y el inicio a la brevedad de negociaciones sobre comercio electrónico en la OMC, con la consiguiente ampliación tanto de la ya abultada agenda de la Organización, como de los futuros compromisos y costos para la mayoría de los países atrasados. Algo semejante ocurrió con otra propuesta referida a la facilitación de las inversiones, también impulsada principalmente por países desarrollados, con la que se buscaba un pronto inicio de negociaciones sobre ese tema y que tampoco fue aceptada.

Ante el rechazo de esas dos propuestas —el 13 de diciembre de 2017, esto es, el último día de la Conferencia Ministerial—, sus impulsores emitieron dos Declaraciones. La primera, titulada “Declaración conjunta sobre el comercio electrónico”, fue firmada por 42 países más la Unión Europea, y en ella se anuncia que “nosotros, como grupo, iniciaremos juntos un trabajo exploratorio hacia las futuras negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio” (Varios países, 2017). La segunda Declaración, titulada “La facilitación de las inversiones para el desa-

rollo”, fue firmada por 43 países más la Unión Europea, y en ella los firmantes piden “que se inicien debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones”, y anuncian que se reunirán “a principios de 2018 para examinar la manera de organizar nuestras actividades de divulgación y nuestros debates estructurados sobre este importante tema” (Varios países, 2017a).

Es probable que con ambas declaraciones, y en particular con la referida al comercio electrónico, se apunte a consolidar una estrategia que ha ido tomando fuerza desde hace ya algunas décadas, en la medida en que los países desarrollados han ido enfrentando crecientes dificultades para imponer en la OMC la agenda y los acuerdos que más convienen a sus intereses. Ante esas dificultades, dicha estrategia ha consistido en volcarse primero hacia la suscripción de “acuerdos comerciales regionales” —también llamados “acuerdos comerciales preferenciales”—, los cuales se han multiplicado rápidamente, y en los años más recientes hacia los “mega acuerdos” como: el TISA, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica —TPP— y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión —TTIP—, logrando con ello negociaciones y textos en ambientes más “propicios” que la actual OMC y plasmando en esos acuerdos compromisos de apertura de mayor amplitud y profundidad, los cuales podrían ser trasladados posteriormente al ámbito multilateral cuando las condiciones lo permitan.

En todo caso, al escenario de crisis de la OMC y de avance de acuerdos en espacios no multilaterales, en el periodo reciente se ha sumado el Brexit y sobre todo la estrategia comercial del gobierno Trump, que bajo la consigna de *América first* apunta a una oposición frontal no sólo al multilateralismo —complicando aún más el presente y futuro de la OMC—, sino también a los acuerdos y mega acuerdos, lo que hasta ahora se ha concretado con el retiro estadounidense del TPP y de las negociaciones del TTIP, y con la exigencia de revisión del TLCAN. Todo ello, sumado a las medidas proteccionistas que dicho gobierno ya ha venido aplicando contra las importaciones de distintos países, apunta a un creciente peligro de concreción de guerras comerciales y de fragmentación del comercio internacional, ya de por sí debilitado en sus ritmos de crecimiento y por la parálisis de la OMC.

En suma, el escenario de graves deficiencias y de ausencia de acciones profundas en el orden monetario y financiero internacional descrito en páginas anteriores, sumado al deterioro del orden comercial internacional, apuntan claramente a una creciente deslegitimidad que hoy permea a la totalidad de las instancias económicas multilaterales y a la arquitectura internacional de la que ellas son pilares, lo que en definitiva remite a la cri-

sis e inviabilidad de las estrategias y políticas de funcionamiento económico y de estructuración del orden mundial, que esas instancias han hecho suyas y han venido aplicando con las consecuencias ya conocidas sobre la economía mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de la ONU (2009), *Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo*, [A/RES/63/303], Nueva York, julio.
- BRIC (2009), *Statement of the Finance Ministers of Brazil, China, Russia and India*, 14 de marzo.
- BRIC (2010), *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*, abril, Brasilia, Brasil, 15 de abril.
- Estay, Jaime (2012), "La crisis de la arquitectura monetaria, financiera y comercial internacional", en José Luis Calva (coord.), *Crisis Económica Mundial y futuro de la Globalización*, vol. 1 de la Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo, México, Juan Pablos.
- Estay, Jaime (2018), "Crisis, cambios estructurales y reformas insuficientes en el sistema mundial" en *LÍNEASUR Revista de Política Exterior*, núm. 13, febrero-mayo, Ecuador.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009), *Boletín digital del FMI*, 24 de marzo.
- Grupo de los Veinte (G20) (2008), *Declaration, Summit on Financial Markets and The World Economy*, November 15, Washington.
- Grupo de los Veinte (G20) (2009), *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit September 24-25*, Pittsburgh, 26 de septiembre.
- Grupo de los Veinte (G20) (2010), *Declaración de la Cumbre de Toronto del G20*, 27 de junio.
- Medvedev, Dmitry (2009), *Russian Proposals to the London Summit (April)*, 16 de marzo.
- Stiglitz, Joseph et al. (2009), *Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system*, 19 de marzo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 de abril.
- Stiglitz, Joseph et al. (2009a), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21 de septiembre.
- Xiaochuan Zhou (2009), *Reform the International Monetary System*, 23 de marzo, disponible en <<http://www.pbc.gov.cn>>.

Varios países (2017), *Declaración conjunta sobre el comercio electrónico*, Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.

Varios países (2017a), *Declaración ministerial conjunta sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo*, OMC, Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.

LA CRISIS CAPITALISTA Y LA NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

OMAR WICAB*

Tres elementos confluyeron para cambiar la configuración del capitalismo de la posguerra: primero, el fundamentalismo de mercado (Soros, 2002), que se materializó en el llamado Consenso de Washington como ideología dominante; en segundo lugar, la enorme innovación tecnológica del periodo, producto de la competencia monopólica y la conquista de los mercados mundiales después del resurgimiento de los países capitalistas derrotados en la Segunda Guerra Mundial, y en tercer lugar, la incorporación de enormes contingentes de fuerza de trabajo a escala mundial después de la caída del muro de Berlín.

Estos aspectos influyeron en la enorme expansión de los capitales privados a escala internacional y a la desestructuración del sistema de Bretton Woods durante los últimos 40 años. Comenzaremos con un análisis breve de estos fenómenos y luego examinaremos las bases para la nueva gobernanza mundial.

LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA GLOBAL

Al final de la Segunda Guerra Mundial, en un mundo regido por los tipos de cambio fijos y los controles de cambio, se estructuraron junto con los Acuerdos de Bretton Woods una serie de instituciones (FMI, BM y GATT) que darían estabilidad al sistema económico mundial. Junto a este arreglo, se intentó crear un nuevo orden político mundial (la ONU) para resolver los problemas derivados de la Guerra Fría en ciernes.

El sistema comenzó a desestructurarse en los años setenta, con el auge económico de las potencias capitalistas. Se presentó una enorme *expansión de los capitales privados* y el paulatino abandono del arreglo institucional surgi-

* Universidad Autónoma de Nayarit.

do de Bretton Woods. Este proceso se acentuó durante la década de los ochenta con el llamado Consenso de Washington y culminó con la liberalización comercial y financiera en amplia escala durante la década de los noventa.

La desregulación desembocó en el abandono del patrón oro en 1971, que indujo a Estados Unidos primero, y al resto de naciones después, al abandono de los tipos de cambio fijos, a la supresión de los controles de cambios y a la necesidad de establecer como prioridad una política de gasto restringido o gasto público equilibrado, al desaparecer los parámetros de valor del patrón oro. En este contexto, las políticas de estabilización adquirieron prioridad, por encima de las políticas fiscales expansivas.

La primera etapa de expansión de los capitales privados se inició después de la crisis petrolera de los años setenta y culminó con la crisis de la deuda de 1982. El FMI cumplió con la tarea de proteger al sistema bancario internacional privado e hizo que las naciones en desarrollo pagaran el costo del ajuste (Soros, 2002).

El predominio de las políticas monetarias y el control inflacionario como *prioridad* de la política económica de las naciones “en desarrollo” se originó hacia el final de la década de los setenta y comienzos de los ochenta con el triunfo de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente. Las consecuencias del abandono de las políticas de Bretton Woods no se hicieron esperar. Hacia fines de los ochenta el llamado Consenso de Washington era ya la base de la política económica en los países latinoamericanos y conformaba el paquete de recomendaciones de los tres principales organismos internacionales: el FMI, el Banco Mundial y el GATT (luego OMC).¹

¹ El llamado Consenso de Washington consiste en los siguientes puntos principales (Williamson, 1991):

- a) Washington cree en la *disciplina fiscal*.
- b) Cuando un déficit necesita ser cortado, dos alternativas surgen: éste puede ser ajustado por el incremento en los ingresos fiscales o por la reducción de los gastos. Uno los legados de la administración Regan y su “política de la oferta” es la preferencia por *reducir los gastos fiscales en lugar de incrementar los ingresos*.
- c) *Reforma impositiva*.
- d) Dos principios generales sobre el nivel de la tasa de interés parecieran contar con un gran respaldo en Washington. *Uno es que las tasas de interés deberían ser determinadas por el mismo mercado*. El objetivo de esto es evitar una distorsionada distribución de los recursos que resultaría de los razonamientos crediticios arbitrarios de los burócratas (Polak, 1989). El otro principio es que la tasa real de interés deberá ser positiva, para desestimular la fuga de capitales y, de acuerdo con otros, para incrementar los ahorros.
- e) *Como en el caso de las tasas de interés, los tipos de cambio deben ser determinados por las fuerzas del mercado*, o el tipo de cambio más apropiado puede ser juzgado sobre la base de si su nivel parece ser consistente con los objetivos macroeconómicos, y más adelante señala: “Un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica ‘orientada hacia fuera’, donde la restricción de la balanza de pagos es dominada

El laboratorio chileno de la dictadura de Pinochet había mostrado cómo el fundamentalismo de mercado podía transformarse en políticas públicas reales (Harvey, 2005). Una amplia política desregulatoria tuvo lugar en Estados Unidos y Gran Bretaña, en particular durante el gobierno de Reagan-Bush-Clinton (véase Harvey, 2005 y Stiglitz, 2003).

El Consenso de Washington basó sus tesis en la supuesta capacidad de los mercados para autorregularse.

El fundamento era la ideología de libre mercado, pero uno de sus propósitos principales en los países en desarrollo –bajo el argumento del “riesgo moral”– era evitar la insolvencia de países altamente endeudados (en particular latinoamericanos) y promover la rentabilidad de los capitales privados. Para ello, las agencias internacionales, y particularmente el FMI, recomendaron un paquete de medidas de política económica favorables a la libre operación de los capitales privados.

La aplicación de estas recomendaciones *amplió y profundizó* la capacidad de las empresas transnacionales de los países capitalistas para operar a escala mundial. Esto permitió que los monopolios mundiales trasladaran la competencia hacia nuevos espacios dentro de la economía mundial, conformando, a fines de los años ochenta, un marco institucional adecuado para este propósito.

LA CAÍDA DEL BLOQUE SOVIÉTICO Y LA INTEGRACIÓN GLOBAL

La caída del bloque soviético acentuó la competencia monopólica y la necesidad por parte de los países del capitalismo tardío y de los países de

primeramente por el crecimiento de las exportaciones, en lugar de por la sustitución de importaciones”.

- f) Un segundo elemento de una política económica orientada hacia fuera, es la *liberalización de las importaciones*.
- g) Como se señaló arriba, la *liberalización de los flujos financieros externos* no es señalada como de una alta prioridad. Por el contrario, una actitud restrictiva que limite la Inversión Extranjera Directa (IED) es observada como ridícula; pues tales inversiones pueden conducir el capital necesario, habilidades y conocimientos, tanto para producir bienes necesarios para los mercados internos o contribuir a las exportaciones. La principal motivación para restringir la IED es el nacionalismo económico, el cual Washington desaprueba, particularmente cuando es practicado por otros países distintos a Estados Unidos.
- h) Más generalmente, la *privatización* puede ayudar a sostener las presiones sobre el presupuesto del gobierno, tanto en el corto plazo, por los ingresos que produce la venta de las empresas, y en el largo plazo en la medida en que las necesidades de inversión ya no serán financiadas por el gobierno. Otra vía de promover la competencia, es la *desregulación*. Esto fue iniciado en Estados Unidos por la administración Carter y continuada por la de Reagan. Se ha juzgado como exitosa en Estados Unidos, y se asume en general que esto podría ser beneficioso para otros países.

Europa del Este de asegurarse una cuota de las inversiones y de la enorme movilidad de los capitales.

Esta competencia por la atracción de inversiones privadas aceleró la integración económica: se llegó a un acuerdo definitivo entre países europeos para crear una moneda común (el euro) y se presentó la iniciativa de ampliación del acuerdo de libre comercio inicial entre Estados Unidos y Canadá, para incorporar a México al área de libre comercio de América del Norte con el TLCAN.

Finalmente, el dinamismo económico de las naciones asiáticas dio paso a los acuerdos de integración en el Sudeste Asiático, así como la complementariedad económica entre esas naciones con el resto de los países asiáticos, que culminó con la APEC y con otros acuerdos regionales en el Sudeste Asiático. A ello se han ido sumando acuerdos en América del Sur y en otras partes del mundo.

El crecimiento del comercio mundial, derivado del proceso de desregulación generalizada –apertura de los mercados de mercancías y liberalización de los mercados de capitales– amplió las posibilidades de acumulación privada y las transferencias de inversiones productivas y financieras en el orbe.

También se presentó un elemento adicional que ha sido fundamental para explicar ese dinamismo: la ampliación de la frontera laboral. De golpe se sumaron a la economía capitalista enormes masas de fuerza de trabajo en países que, además, contaban con escasas regulaciones para salvaguardar la seguridad laboral, el medio ambiente, etcétera.

Los acuerdos de integración económica se complementaron con las negociaciones del GATT para la constitución de la OMC y en 1995, aproximadamente, se completaron las negociaciones de la Ronda Uruguay para liberalizar amplios segmentos del comercio, incluyendo el sector servicios, la agricultura y las manufacturas.

INNOVACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

A todo esto se sumó, derivado de la enorme competencia monopólica, el acelerado proceso de innovación tecnológica. Primero, el desarrollo de la automatización que llevó a la ampliación del uso de robots en la industria, el desarrollo de las computadoras y el internet (la telemática) y la nueva revolución en el campo de la genética. El desarrollo de estas innovaciones revolucionó el modo de producción y condujo a *cambios fundamentales en la organización del proceso de trabajo*, que redujeron las necesidades de fuerza de trabajo.

La integración de China al seno de la OMC incorporó a cientos de millones de trabajadores de la fuerza de trabajo china a la esfera capitalista en 1995. A la competencia monopolística sin precedentes que había dado paso a la acelerada innovación tecnológica –y con ello en términos de la economía política de Marx, al crecimiento de la tasa de plusvalía relativa– se sumó la explotación de nuevos contingentes laborales de las naciones de capitalismo tardío y de los llamados países del ex bloque socialista.

Estos aspectos (la incorporación de enormes contingentes de fuerza de trabajo y la innovación derivada de la competencia monopolística), junto con la desregulación de los mercados mundiales y de los de capitales, permitieron una recuperación mundial de la tasa de ganancia.

La enorme riqueza mercantil, comercial y financiera que fluyó de ahí fue la base de la enorme especulación que se desencadenó con la desregulación de los mercados financieros (principalmente con la fusión de la banca comercial y la de inversión) en Estados Unidos a fines de los noventa (Stiglitz, 2003). La incorporación de China al mercado mundial acentuó los desequilibrios ya presentes y contribuyó a que los mismos se acentuaran.

Paradójicamente, estos desequilibrios coexistieron con una relativa *estabilidad de los precios mundiales atribuida a las políticas fiscales conservadoras*. En realidad, la enorme estabilidad de precios observada en los años noventa fue el resultado de una menor capacidad de los sindicatos y trabajadores en general para negociar las condiciones laborales debido a la enorme movilidad de los capitales privados, que ahora podían argumentar su traslado a algún otro país en condiciones de competitividad más adecuada. Es decir, la estabilidad de precios fue y es un resultado de las nuevas tendencias del capitalismo global: transferencia de capitales productivos (manufactureros) hacia las naciones de capitalismo tardío, principalmente a los llamados BRIC y, por lo tanto, la desestructuración de la fuerza laboral de las naciones desarrolladas, con la consecuencia de que las organizaciones sindicales tuvieron que pactar nuevos arreglos desfavorables con el fin de evitar el despido masivo.

La importación de productos baratos chinos y de otros países de desarrollo tardío generaba la apariencia de un crecimiento en el bienestar, a la par que se daban las condiciones para la desregulación de los mercados laborales, lo cual favorecía la contratación de trabajadores en condiciones desfavorables para ellos y favorables a los empresarios, dado que implicaban menores prestaciones, privatización de los fondos de pensiones, etcétera.

El abaratamiento de los bienes salario (plusvalía relativa) se combinó con una mayor explotación de la fuerza de trabajo en los países de capitalismo tardío (plusvalía absoluta).

Los desequilibrios se han acentuado a una escala que amenaza el crecimiento de las naciones desarrolladas, principalmente de Estados Unidos y

Japón, y amenaza a Europa, la cual no contaba con mecanismos compensatorios en caso de que algunos de los países miembros de la Unión Europea cayeran en insolvencias.

Esto ha trasladado parte del esfuerzo de crecimiento de la economía mundial a las naciones de capitalismo tardío, principalmente a China, Rusia, India y Brasil.

Los ejes de la acumulación han implicado una nueva configuración de las relaciones internacionales y la necesidad de reconocer que sólo mediante acuerdos multilaterales es posible manejar la complejidad de la economía mundial.

Las naciones requieren nuevos acuerdos institucionales que, de no darse, darán origen a un escenario conflictivo. Las instituciones heredadas de la posguerra ya son insuficientes para permitir un orden mínimo en las necesidades de la economía mundial. Es necesario que se presenten nuevas formas de gobernanza mundial que posibiliten la gestión del capitalismo global.

LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL 2008-2009

En suma, la actual crisis económica mundial es una crisis estructural caracterizada por los siguientes elementos: *a)* aparece como resultado de una etapa de ideología de libre mercado y competencia monopólica; *b)* significa un giro en la nueva división internacional del trabajo; *c)* ha demostrado los límites de la desregulación iniciada cuatro décadas atrás; *d)* los últimos tres ciclos económicos han permitido la emergencia de nuevas naciones de capitalismo tardío; *e)* el crecimiento del comercio mundial, que fue un rasgo característico del periodo de posguerra, por encima del crecimiento de las capacidades instaladas, ha llegado definitivamente a su fin; *f)* se ha derrumbado el arreglo institucional del periodo keynesiano (Bretton Woods), lo que requerirá de una nueva gobernanza global para atender las nuevas necesidades de la acumulación de capital y pérdida de soberanía de los Estados-nación; *g)* ha surgido un capitalismo monopólico liderado por el capital financiero; *h)* los reajustes que surgen de la necesidad de una nueva arquitectura institucional en los bloques económicos ya conformados en Europa, América del Norte, América del Sur y el Sudeste Asiático, a las que habría que sumar las que surjan de los movimientos democratizadores de las naciones árabes y de la desaparición de los llamados países socialistas.

Como una consecuencia, el capitalismo que resultará del periodo que concluye ha acentuado los rasgos ya conocidos del sistema económico mun-

dial: a) una nueva configuración de la división internacional del trabajo; b) se acentúa la competencia monopólica con la presencia de nuevos grupos y empresas, particularmente de las naciones de capitalismo tardío y su entrelazamiento con las empresas de las naciones desarrolladas; c) el menor crecimiento del comercio en las naciones desarrolladas trasladará el crecimiento de la acumulación hacia las naciones de capitalismo tardío, particularmente de los BRIC acentuando la necesidad de un nuevo arreglo institucional; d) de no darse las condiciones políticas para la emergencia de los nuevos arreglos institucionales, se visualiza un periodo de fuertes conflictos en las naciones de capitalismo tardío y en los países desarrollados.

El único antecedente de cambios tan profundos en el capitalismo mundial es el que tiene que ver con la estructuración del imperialismo a partir de la integración entre los monopolios industriales y el capital bancario después de la década de 1870.

Es decir, en la actual crisis la interrelación productiva es mayor, y la globalización tiene mayores fundamentos. El grado de desarrollo del capitalismo en los países de capitalismo tardío ha permitido una mayor explotación de la fuerza de trabajo, pero también una mayor integración productiva. Por ello, los movimientos de capitales expresan este vínculo del proceso de trabajo y de valorización del capital que se da a escala mundial. De hecho, gran parte del flujo mercantil son intercambios intrafirmas, a diferencia del proceso de gran movilidad de capitales previo a la Primera Guerra Mundial.

NUEVA GOBERNANZA² INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES

En las páginas anteriores expusimos las características del capitalismo que fue surgiendo durante los últimos 40 años. Antes de la crisis petrolera de 1973, los Estados nacionales controlaban de manera eficiente los movimientos privados de capitales. Después de esta crisis se presentó un fenómeno de expansión de los mercados de capitales a una escala sin precedentes. Con ello, la capacidad de los mismos Estados nacionales para regular los capitales fue disminuyendo sustancialmente. En la medida en que los mercados internacionales se desregulaban así como el comercio mundial, la *movilidad del trabajo se enfrentaba a crecientes regulaciones*.

² El término gobernanza fue empleado originalmente como equivalente a gobierno, pero después de 1980 comenzó a usarse referido a algo más amplio que *gobierno* (Mette Kjaer, 2004, p. 1 *et passim*). En términos del *Concise Oxford Dictionary* implica “el acto o maneras de gobernar” (*the act or manner of governing*) y gobernar se entiende como *to rule or control with authority* (gobernar/administrar o controlar con autoridad).

En términos de la gobernanza internacional es importante definir los alcances y los objetivos de la política que una nación debe perseguir en el corto, mediano y largo plazos.

En general, la globalización también está haciendo factible que la incapacidad de los Estados nacionales para controlar los flujos de capitales conduzca a la necesidad de establecer *instituciones, regulaciones y mecanismos* para estimular los acuerdos regionales y mundiales que ayuden en la nueva gobernabilidad internacional.

Además, es necesario generar mecanismos que redistribuyan mejor las ventajas del comercio en bien de los pueblos que se han visto afectados por la presencia omnipotente de las grandes empresas transnacionales, y redistribuir las ventajas del comercio mundial.

En los hechos, la nueva gobernanza está en marcha. Se inició con el reconocimiento de Estados Unidos de que sola, esta nación era incapaz de gobernar el tipo de cambio. Así surgió el G5 (Acuerdos de Plaza), que ha evolucionado en el G7, el G7+1 y el G20. Los bloques económicos son intentos de coordinación regional para manejar la nueva gobernanza (esto afecta muchos ámbitos de la movilidad de capital, monetarios, políticos, etcétera).

Igualmente, el consenso existente sobre la reforma de las instituciones financieras internacionales es otra manera de reconocer la necesidad de un nuevo arreglo institucional internacional.

Sin embargo, la discusión ha favorecido hasta el momento los intereses de los países ricos y las grandes empresas transnacionales. Entonces, es necesario construir una gobernanza que considere los intereses de los países pobres y de los trabajadores de los países ricos.

La OMC, el FMI y el Banco Mundial han sido sumamente exitosos en promover el comercio mundial, así como los paquetes de política económica e inversiones que *han beneficiado principalmente a los países ricos y a las grandes empresas transnacionales* y no a los países pobres y de capitalismo tardío.

En la OMC no solamente se han dejado de lado la provisión de bienes públicos –educación, cultura, etc. (Soros, 2002)–, también han quedado fuera de la agenda los derechos de los trabajadores, las regulaciones medioambientales, la seguridad, la sanidad, los derechos sobre la propiedad intangible,³ la protección a la inversión (nacional) y las medidas anticorrupción, así como la política de impuestos, la promoción de la competencia y la eliminación de los paraísos fiscales.

³ “La ciencia y la cultura, que han pertenecido históricamente al dominio público, se presentan en la actualidad a algo similar al movimiento de los cercados. La privatización del dominio público representa una potente amenaza a la diversidad cultural y a la cultura misma” (Soros, 2002:69).

En relación con la OIT, se observa la falta de fuerza que tiene para impulsar la estandarización de medidas de seguridad laboral y las garantías laborales que eliminarían las ventajas que presentan ciertos países (Soros, 2002).

Más aún, los países en desarrollo se vieron obligados a realizar amplias reformas macroeconómicas al liberalizar los mercados de bienes y servicios, los mercados de capitales, y al abrir sus economías al comercio exterior. Ahora se ven presionados para una segunda ola de reformas que pretenden la liberalización de los mercados laborales, de los sistemas pensionarios, etcétera.

El argumento de Moral Hazard ya no es aplicable solamente a las economías menos desarrolladas. Es cierto que hasta el año 2000 las crisis deudoras eran una característica de la periferia (Soros, 2002:141), pero hoy, después de la crisis de 2008-2009, las crisis deudoras han afectado principalmente a países ricos (naciones europeas). La crisis financiera de 2007-2008 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del sistema financiero mundial y la necesidad de profundas reformas en el sistema económico mundial. Sin embargo, existen condiciones objetivas para que los acuerdos internacionales también contemplen las necesidades de los países de capitalismo tardío, como lo son las naciones emergentes, incluidos los BRIC, y al mismo tiempo se pugne por un capitalismo con rostro humano.

BIBLIOGRAFÍA

- Authers, J. (2010), *The Fearful Rise of Markets. Global Bubbles, Synchronized Meltdowns, and How to Prevent them in the Future*, Nueva Jersey, FT Press.
- Branson, William H. (1972), *Macroeconomic Theory and Policy*, Nueva York, Hasper & Row Publisher [traducción al español por Jaime Herrera Rojas y Eduardo L. Suárez (1977), *Teoría y política macroeconómica*, México, FCE].
- Cordera Campos, R.; Carlos Heredia Zubieta y J. Eduardo Navarrete López (2009), “México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo”, en *EconomíaUNAM*, vol. 6, núm. 18, México, UNAM, versión electrónica.
- Carroué, L. (2009), “La crisis de la ‘economía real’ en Estados Unidos. Uno de los mayores retos para Barack Obama. Cuando el corazón de la automotriz estadounidense deja de latir...”, en *Le Monde Diplomatique*, febrero, México/Centroamérica/Estados Unidos, pp. 26-28.
- De la Dehesa, G. (2009), *La primera gran crisis financiera del siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*, Madrid, Alianza.
- Greenspan, A. (2008), *La era de las turbulencias. Aventuras en un Nuevo Mundo*, Barcelona, Ediciones B/The Penguin.

- Greenspan, A. (2010), "The Eurozone's Stark Lessons for the G20", en *Financial Times*, 10 de noviembre.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hilferding, R. (1971), *El capital financiero*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales/Instituto Cubano del Libro.
- Hyden, Goran (1999), "Governance and Reconstitution of Political Order", en Richard Joseph (ed.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Krugman, P. (2008), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, Nueva York/Londres, The Penguin Books.
- Mette Kjaer, A. (2004), *Governance*, Cambridge-Malden, Polity Press.
- Palloix, Christian (1973), *Les firmes multinacionales et le procès d'internationalisation*, París, Maspero [traducción al español por José Luis Alonso (1975), *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, México, Siglo XXI].
- Pereira da Silva, Luis A. (2001), "Las instituciones financieras interacionales IFI y las enseñanzas políticas de las crisis asiáticas de 1997-1998", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales (UNESCO)*, núm. 170, diciembre.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rosenau, James N. (1995), "Governance in the Twenty-First Century", en *Global Governance*, vol. 1, núm. 1, pp. 13-43.
- Soros, G. (2002), *Globalización*, Barcelona, Planeta.
- Stiglitz, J.E. (2003), *The Roaring Nineties Why We're Paying the Price for the Greediest Decade in History*, Londres/Nueva York/Cambridge/Toronto/Panchoaseel Park/Albany/Rosebank, The Penguin Books.
- Stiglitz, J.E. (2010), *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton and Company.
- Tett, G. (2009), *Fool's Gold: How the Bold Dream of a Small Tribe at J. P. Morgan was Corrupted by Wall Street Greed and Unleashed a Catastrophe*, Nueva York, Free Press.
- Williamson, J. (1991), "World Development Report 1991: The Challenge of Development", en *P.D. World Bank*, Washington, D.C., The World Bank.
- Wolf, M. (2010), "Could the World Go Back to the Gold Standard?", en *Financial Times*, 1 de noviembre.
- Zoellick, R. (2010), "The G-20 Must Look Beyond Bretton Woods", en *Financial Times*, disponible en <ft.com/frontpage>, consultado el 7 de noviembre.

La globalización neoliberal en crisis
volumen 1 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>





CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.



9 786077 114758