

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

*James Gerber
Oscar Muñoz
Francisco Delich
Valentina Delich
Alicia Frohmann
Patricio Leiva
Alan Fairlie
Hernán Gutiérrez
Rodrigo Araya Dujisin
Francisco Rojas Aravena*

FLACSO-Chile

Inserción Económica Internacional de América Latina

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales estos se encuentran vinculados.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

382.9 FLACSO-Chile

F572 **Inserción Económica Internacional de América Latina.**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000

168 p. FLACSO

ISBN: 956-205-147-1

INTEGRACIÓN ECONÓMICA / ACUERDOS ECONÓMICOS /
ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN / RELACIONES COMERCIALES /
AMÉRICA LATINA / CHILE / ASIA PACÍFICO / EUROPA /

© Santiago, agosto 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 115.585. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie FLACSO: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: Camaleón

INDICE

Presentación <i>Brian Loveman</i>	7
Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	11
I Parte	
✓ Estado, sociedad y mercado <i>Francisco Delich</i>	21
✓ Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional <i>James Gerber</i>	31
Políticas de fomento productivo <i>Oscar Muñoz</i>	63
Resolución de controversias en los acuerdos comerciales <i>Valentina Delich</i>	71
II Parte	
✓ Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) Evaluación y balance de la primera etapa de la negociación comercial hemisférica <i>Alicia Frohmann</i>	85
Una asociación estratégica. Unión Europea, América Latina, Chile <i>Patricio Leiva</i>	97

APEC: un nuevo impulso para el regionalismo en Asia-Pacífico
Hernán Gutiérrez 111

Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda
Alan Fairlie Reinoso 117

Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur
FLACSO-Chile 139

7645

I
PARTE

ESTADO, SOCIEDAD y MERCADO

FRANCISCO DELICH¹

El mundo está cambiando. ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Qué consecuencias tiene?

¿Qué ventajas y qué desventajas trae consigo? ¿Qué obstáculos?

¿Qué oportunidades ofrece? ¿Qué desafíos plantea?

¿Qué rol cabe a la política? ¿Qué rol cabe al Estado?

¿Qué rol cabe a la economía? ¿Qué rol cabe al mercado?

¿Qué rol cabe a la sociedad? ¿Qué rol cabe a la cultura?

¿Qué rol cabe a la familia? ¿Qué rol cabe a la educación?

¿Qué rol cabe a la ciencia? ¿Qué rol cabe a la tecnología?

¿Qué rol cabe a la ética? ¿Qué rol cabe a la filosofía?

¿Qué rol cabe a la historia? ¿Qué rol cabe a la geografía?

¿Qué rol cabe a la medicina? ¿Qué rol cabe a la agricultura?

¿Qué rol cabe a la industria? ¿Qué rol cabe a la energía?

¿Qué rol cabe a la comunicación? ¿Qué rol cabe a la información?

¿Qué rol cabe a la salud? ¿Qué rol cabe a la justicia?

¿Qué rol cabe a la cultura? ¿Qué rol cabe a la política?

¿Qué rol cabe a la economía? ¿Qué rol cabe a la sociedad?

¿Qué rol cabe a la familia? ¿Qué rol cabe a la cultura?

¿Qué rol cabe a la ciencia? ¿Qué rol cabe a la tecnología?

1. Director de la Biblioteca Nacional de Argentina, Presidente Consejo Superior de FLACSO.

ción, como ha sido estudiado por la sociología en los últimos 40 ó 50 años. Claramente hay un destiempo entre los procesos externos y las tensiones internas de estos procesos. Además debemos tener siempre en cuenta qué son las asimetrías, las asimetrías que se refieren a sociedades y países en términos de desarrollo humano. Esta es mi primera observación.

La segunda distinción se refiere a que la perspectiva de la integración en general, para el Cono Sur en particular, cambió en los años '90 en relación a todas las visiones anteriores, específicamente a partir de 1989 con el derrumbe del muro de Berlín, como símbolo del fin de la guerra fría. Entonces, la integración ya no fue vista como una vaga integración entre cualquier tipo de Estados, sino de una cierta clase.

A partir de los años '90, fue claro que la integración tenía como condición pertenecer a la clase de los estados de derecho, y los estados de derecho pasan a tener una condición de orden democrático. Y justamente, con esto hubo otras condiciones no previstas en los años anteriores, pero que se consolidaron y formaron parte de las nuevas condiciones de la integración.

Me refiero, particularmente, el respeto por los derechos humanos, al medio ambiente y básicamente a la protección o respeto por las identidades de los países de América Latina.

Lo que hubo en estos años es un cambio importante en las condiciones exigidas para entrar a este club y también para salir de este club de la integración.

Y un tercer punto, que quiero señalar, es que en estos años aparecen tensiones bastante importantes entre estos procesos.

A partir de estas tres observaciones metodológicas, quiero ahora tomar un punto central: que es una observación de coyuntura que me va a permitir presentar mejor las hipótesis que quiero examinar.

En el caso del MERCOSUR, las dificultades coyunturales actuales, ilustran muy bien las nuevas condiciones de la integración, en términos puntuales, también los condicionamientos para el futuro, pero, en estos últimos meses, el MERCOSUR tiene dos problemas bastantes serios:

Uno, tiene que ver con el sistema arancelario, que es uno de los mayores logros y también de las mayores dificultades del MERCOSUR. Esto es a raíz de las restricciones que simultáneamente han instalado los socios mayores del MERCOSUR, que son Argentina y Brasil. Estas han puesto en evidencia lo que significa la falta de institucionalidad de ese acuerdo logrado hasta ahora; y también lo que significan los acuerdos tan limitados en el marco de la rápida evolución de las relaciones internacionales.

El otro problema es la crisis que se produjo en Brasil y Argentina, a raíz del asilo del general Oviedo en Argentina. Crisis que tiene por lo menos expresiones diplomáticas, ya que algunos países han retirado a sus embajadores. Hay un cierto enfriamiento en las relaciones, hay una dificultad mayor para proseguir el análisis global de las relaciones del MERCOSUR, porque justamente existe esta demanda paraguaya, que no acepta el asilo que tuvo el General Oviedo en Argentina. Lo que más interesa, sin embargo, no es mostrar el hecho en sí, sino cómo se lee. Debería leerse así: "Argentina operó en el viejo sistema de ideas de América Latina". Vale decir, cuando la inestabilidad política-económica de la región hacía que el asilo se respetara, era porque se decía que en algún momento quien estaba asilado, después pasaría al gobierno, ya que las instituciones judiciales no tienen una envergadura, ni una importancia tal, que haga pensar a nadie que esto es problema netamente judicial y propiamente delictual. Finalmente, el general Oviedo está acusado de instigar un crimen que no es un problema político, pero de todas maneras, el gobierno argentino reacciona con la cultura, instituciones y refleja la situación de antes del MERCOSUR y de antes de los '90. A su vez, Paraguay que es un recién llegado a la democracia, después de una dictadura de 34 años, avanza lentamente a la democracia y además la inclusión de Paraguay en el MERCOSUR fue condicionada por el mantenimiento de la democracia, tanto, específicamente por Brasil como Argentina. Y además, en un momento dado, cuando hubo una tentativa de golpe en Paraguay, la reacción del presidente Cardoso fue: "Si no hay democracia en Paraguay, adiós a la participación del país en el MERCOSUR". Vale decir, que más allá de los condicionamientos económicos, de la existencia misma del acuerdo de aranceles, estos datos están mostrando que hay huecos y vacíos en la construcción de esta nueva identidad.

Quién podría imaginar ahora, incluir a Colombia en un acuerdo de integración ¿quién podría imaginar que el MERCOSUR (los 4, 5 ó 6 países), podría abrir una negociación en estas condiciones, con Colombia, con Ecuador, con Venezuela? Cuál es la dificultad, como el propio país Venezuela tiene una situación interna que compromete al propio Estado, como así también Colombia la tiene. Es más, todavía hay espacios territoriales en los cuales no hay más estados, no hay más soberanías del Estado colombiano. En esas condiciones, uno podría preguntar, ¿cómo poder imaginar que efectivamente se mejoró el intercambio económico, se abrieron los mercados?, ¿las estrategias económicas van más en la dirección de la integración interna y de la no integración con la sociedad civil?

Mi conclusión para esto y vinculado también con lo anterior es primero, hay coyuntura y coyunturas más favorables y menos favorables, pero que en cualquier caso, estas coyunturas pueden y deben ser definidas a partir de tres elementos y uno más que no está (aunque se da por sobreentendido) que son el Estado, la Nación, la Sociedad Civil y el Mercado.

Estos ámbitos y estas instituciones, están evolucionando de un modo asincrónico, los estados van a una cierta velocidad de marcha y una cierta dirección, la nación central, los mercados y la sociedad civil en otros. ¿Porque estos cuatro elementos y no otros? Sencillamente, porque cada una de estas dimensiones, tienen su propia lógica interna. Y ésta los condiciona en parte de su desarrollo.

El problema entonces para nosotros, no me parece que sea tanto como redefinir el Estado mismo, sino como redefinir las relaciones del Estado con la sociedad civil, el mercado y las naciones.

Me voy a referir a este nuevo Estado, a estos nuevos estados y a estas nuevas relaciones entre los Estados.

Respecto al Estado, se sabe lo que no es y cuesta mucho decir lo que es. Pero estamos seguros que se define a partir de la razón de Estado y además, como lo definió Bodin, hace 400 años, el Estado se definió siempre entre otros por la soberanía. Esto es lo que ahora está en juego.

La soberanía, en este fin de siglo, se está erosionando, se está perdiendo de algún modo voluntario, hay estados soberanos que delegan soberanía en otros estados, lo que hubiera sido impensable hace 30 años atrás y estados a los que se les impone una restricción de su soberanía. Los estados que delegan soberanía, la más simple y más clara, es por supuesto, nuestra propia experiencia nacional. Argentina reformó la constitución e incluyó algunos tratados internacionales, como parte de la Constitución y estableció en la Constitución que estos prevalecen por sobre las leyes nacionales. Es una restricción de la soberanía tremendamente importante.

En el caso de la Convención de Derechos Humanos de Costa Rica, con esta nueva constitución, tiene consecuencias prácticas. Nos queda claro que la soberanía dejó de ser absoluta y es una soberanía, por lo tanto, parcialmente delegada y parcialmente compartida.

En el caso de la Unión Europea, la soberanía está siendo delegada en una nueva institución, que son los órganos de gobierno de la Unión Europea, pero en cualquier caso está claro que también hay una restricción voluntaria, una autolimitación de la soberanía.

Y la segunda forma, son imposiciones, restricciones externas de la soberanía. Cuando la OTAN bombardea Kosovo, cualquiera sean las razones humanitarias, está claro que es una organización interestatal, que restringe la soberanía de otro Estado multinacional, como era Yugoslavia. Y puntualmente, de una Nación, de una etnia como es el caso puntualmente de los kosovares.

Pero en cualquier caso, esto es legitimado y estamos en el comienzo de la concreción de un nuevo Derecho Internacional Público, que revaloriza la sociedad civil, los valores morales como el respeto por los derechos humanos, por encima del respeto jurídico de la soberanía.

De hecho, se está conformando un Derecho Internacional Público y el caso por supuesto de hace unos meses, el de Pinochet en Londres. Desde el punto de vista del viejo Derecho Internacional Público, no hay ninguna duda de que el gobierno chileno tiene toda la razón del mundo, porque está efectivamente afectando la soberanía del país.

Otro punto vinculado con esto, es el de la Nación que parece extremadamente interesante, porque nosotros hemos razonado después de la Revolución Francesa estrictamente en términos de Estado-Nación, porque los dos son invento de la Revolución Francesa. El Estado y la Nación, como la conocemos ahora, desde la Revolución Francesa, tuvo una tendencia a vincular lo que es un principio subjetivo, un sentimiento como lo es la Nación, con lo que es un principio perfecta y únicamente racional como lo es el Estado. Es tanto como ligar la objetividad con la subjetividad.

Lo notable aquí es ¿por qué y cómo en un momento dado todas las tendencias aprecian la reaparición de la Nación como un punto importante en el debate político?. La globalización acentúa más las reivindicaciones nacionales, de lo que las desvirtúa.

Entonces, hay tendencias que avanzan centrípetamente y tendencias que lo hacen centrífugamente.

En el momento en que hay esta especie de regionalización, universalmente aparecen estas reivindicaciones de lo particular y concretamente esta tiene que ver, con que no es tan desinteresada, no es tan subjetiva. En realidad, esto sigue teniendo sentido y a veces, muchísimo más sentido desde el punto de vista económico de lo que nosotros podemos a veces imaginar: la dimensión de los Mercados.

En primer lugar, como saben los economistas, probablemente los mercados más perfectos en tiempo y espacio, son los mercados financieros; y en el caso de los no estrictamente económicos, más simbólico, globalizado, con

altísimo grado de integración, es seguramente el mercado de las comunicaciones. Deben ser los dos, sino perfectos, por lo menos altamente globalizados. Y en los dos, la característica, es la concentración de medios, tecnologías y recursos.

En segundo lugar y en el extremo opuesto de los mercados, el menos globalizado, el más dificultoso, es casualmente el mercado laboral, pues no hay facilidades para el egreso e ingreso. No hay movilidad de mano de obra en este mercado globalizado.

Dos ejemplos: yo estuve en los años '80 en Alemania, que estaba dividida. En Alemania Occidental era muy claro que la sociedad estaba por debajo de los límites de la reproducción de la población. Es decir, que en 30 ó 40 años, la población alemana no era capaz de reproducirse a sí misma. Como era un momento de expansión de esa economía, los alemanes importaban mano de obra turca. El gobierno alemán tenía una política hacia los hijos turcos y era una política educativa destinada a integrar socialmente, a ir más allá, y había organizado unos jardines infantiles especiales, para que estos niños de una cultura totalmente diferente a la cultura alemana se integraran. Con la caída del muro, todo esto desapareció, porque Alemania Oriental aportó mano de obra barata y sus propios sujetos nacionales, pero con el mismo idioma y similar cultura.

El otro ejemplo, es el de Francia, con una política de inmigración fuertemente marcada por estos condicionamientos. En momentos de expandir y de necesitar mano de obra, los países árabes funcionaban como una mano de obra suplementaria, mientras los argelinos, los marroquíes, ingresaban con relativa facilidad. Pero cuándo el empleo se transforma en un problema social y nacional entonces, se restringe nacionalmente. No se mira el criterio de eficacia, ni de eficiencia, el mercado no selecciona por la relación costo-beneficio, sino que selecciona por razones estrictamente étnicas. ¿Qué es lo que hace? Detiene el ingreso de los árabes del norte y no permite funcionar el mercado.

Con esto quiero decir, que nosotros tenemos por lo menos dos tendencias, más o menos asociadas. La tendencia a la globalización a la concentración, que implica un privilegio de las grandes empresas por un lado; y por otro lado, nosotros sabemos que en todo el mundo occidental las grandes empresas no son generadoras de empleo. Las grandes generadoras de empleo son las pequeñas y medianas empresas y eventualmente, los pequeños emprendimientos autónomos.

De modo que aquí aparece una tensión permanente entre estas tendencias de concentraciones y esta otra de reducción del empleo. Otra, es una idea que me parece también interesante de tener en cuenta, es cómo en realidad el Mercado en tendencia a la globalización no funciona, o no debería funcionar tanto a partir de estos grandes emprendimientos en particular. En otros términos, si queremos resolver simultáneamente el desarrollo sostenible y el medio ambiente, necesitamos una economía en la cual tengamos más actores y menos concentración y, paralelamente, desde estas tensiones nos están indicando que esto no es posible porque algunos de estos mercados no lo aceptan.

Estoy dando simplemente ejemplos, no estoy argumentando que a partir de cada uno de estos sea correcto, simplemente insisto en la idea principal: constatar tendencias organizándose de un modo no homogéneo, construyéndose de un modo muy heterogéneo, con mucha asincronía y con muchas asimetrías.

Como último punto, señalo también lo ocurrido con las sociedades civiles. Me gustaría incluir aquí alguna pequeña valla cultural. Nosotros los latinoamericanos, somos herederos de una cultura de Europa continental. Hemos tenido más en cuenta la Revolución Francesa, su teoría y sus consecuencias, que la revolución americana y sus antecedentes.

Nosotros aprendimos a pensar estas relaciones del Estado con la Sociedad Civil y con los Mercados, básicamente con una influencia académica muy fuerte, no sólo de los franceses iluministas, sino también de Hegel, que fue el primero que planteó esto como una relación del Estado y sociedad civil, y así lo vivimos y lo transmitimos .

El antecedente desgraciadamente mucho más desconocido e importante, es un sociólogo escocés, Adam Ferguson. Fue el primero que usó el término explícitamente en un ensayo titulado «Historia de la Sociedad Civil».

Hegel lo había leído además y tomó esta idea de la relación de Estado y sociedad civil. Ferguson es muy interesante porque él fue el sucesor de Adam Smith, en las cátedras de filosofía moral. Entonces, él pensó (y tuvo no pocas diferencias) una sociedad civil y un Estado claramente diferenciado del Mercado.

Debemos pensar entonces en los procesos de integración, en términos de relaciones de Estado a Estado, de Mercado a Mercado (o la formación de Mercado Global). También las relaciones intersociales civiles.

La primera, partiendo de la base de que el planteamiento llegó a un punto donde todas las relaciones sociales, nacionales o internacionales son ahora, o

se corresponden con sociedades complejas. Las sociedades propiamente simples que van quedando en el mundo son muy pocas, muy aisladas, muy puntuales. Son más bien el objeto de la antropología, pero en general, hay sociedades complejas que, por eso mismo, se construyeron como indiferenciadas. Eso fueron las sociedades industriales, como las conocimos hasta ahora. Esta planetarización invita a conformar sociedades que se construyen cada vez más diferenciadamente (unas más rápida y en otras más lentamente). Pero esta tendencia a la diferenciación en las sociedades también vista para afuera, contribuye y mucho, a la asincronía en estas relaciones internacionales. Las sociedades tienden a repensar lo que es lo público y lo privado. Que no es más que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, o entre el Estado y el Mercado. No es que el Estado sea solamente lo puro público, y el Mercado sólo lo puro privado, no funciona así, la sociedad civil tampoco. Lo que en realidad vivimos, es que se está redefiniendo este nuevo Estado que tiene menos soberanía. Estos mercados, que parecen no tener fronteras pero siguen teniendo restricciones nacionales; y estas sociedades civiles que tienen códigos propios algunos y otros (los menos) están siendo unificados.

Y las últimas, y no necesariamente menos importantes, son las sociedades que tienen diferentes grados de desarrollo, es decir, diferentes grados y tipos de inequidades sociales. Eso implica también, que la forma y la manera de acceder, nosotros a las integraciones, tendrá necesariamente que ver con las formas de control de estas inequidades, por lo menos de las más abrumadoras que registran las sociedades ahora.

Probablemente, en esta década de los '90 y la siguiente, la tendencia a una disminución de los grados de soberanía se va a consolidar y probablemente en algún momento las teorías se fortalecerán y aparecerá un Derecho Internacional. Espero, que justamente comience a establecer la base de un derecho planetario si se puede hablar de este modo. Simultáneamente, las sociedades civiles están apuntando más a una diferenciación de los estados que a una identificación con los estados. Las sociedades civiles están reclamando, cada vez más, la capacidad de participación y de decisión. Por eso, la tendencia universal es una tendencia a la descentralización de las facultades estatales a un incremento de las facultades de los municipios. Consecuentemente, las integraciones van a hacer un poco irreales, si no encuentran canales para reunir estos elementos que parecen dispersos.

Muy probablemente también, los Estados van a ser en relación a los Mercados, lo que deberían ser, vale decir: garantes del buen funcionamiento. No

garantes de los negocios, sino garante de que haya efectivamente Mercado. Porque la experiencia de los países donde reapareció el Mercado, como los nuestros en estos últimos 10 ó 15 años, es que estrictamente se pasa de monopolios públicos a los monopolios privados, donde la Nación de competencia, casi no existe. Por eso mismo, son muy pocos los países que tienen legislación *antidumping* que controla funciones o que están en condiciones efectivamente de visualizar que es lo que ocurre con éstas, tanto en el caso de los servicios públicos, como privatizaciones y otras.

Parece que en realidad, parte de esta nueva redefinición del Estado es mostrar su capacidad de no volver atrás, estatizar los teléfonos, el agua. Sí en cambio, va a crear las condiciones en donde esto funcione efectivamente como debe ser, como un Mercado, aún teniendo en cuenta de las dificultades que significan los llamados monopolios naturales. En general, esta va a ser la relación y seguramente, yo no veo como nadie puede prescindir de estos elementos de identidad nacionales, sin reemplazarlos por otros.

En algún momento, yo supongo que en los orígenes de Occidente, fue la Iglesia Católica, el cristianismo los que imaginaron una visión, una perspectiva universal para las sociedades del mundo. En parte lo lograron, en parte no. En cualquier caso, estas identidades sobrevivieron o coexistieron con estos grandes principios de universalidad. Nosotros podemos ahora, tal vez medir a donde se puede medir y establecer en estas cuatro dimensiones: dónde vamos, dónde estamos y eventualmente qué podemos hacer en unas o en otras, como es mi caso, imaginamos que es bueno que las integraciones prevalezcan por sobre los aislamientos.