



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

UDGVIRTUAL | Diseño educativo

Este material no tiene costo alguno y es proporcionado al estudiante con fines educativos, para la crítica y la investigación respetando la reglamentación en derechos de autor.

El **uso indebido** es responsabilidad del usuario.

Sistema de Universidad Virtual

Mingst, Karen (2006). "Conceptos fundamentales de la economía liberal" en Fundamentos de las Relaciones Internacionales. Colección de Estudios Internacionales. CIDE. DF. pp. 409-432.

discurso, razón por la cual es indispensable familiarizarse con sus ideas y conceptos fundamentales.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA LIBERAL

La economía liberal se basa en el reconocimiento de que los estados difieren en cuanto a su dotación de recursos (tierra, trabajo y capital). Bajo estas condiciones, la riqueza mundial se maximiza cuando los estados se involucran en la dinámica del comercio internacional. El economista británico David Ricardo (1772-1823) desarrolló una teoría cuyo planteamiento sugería el ingreso de las naciones al sistema comercial internacional tomando en cuenta siempre sus **ventajas comparativas**. Esto es, los estados deberán producir y exportar aquellos productos que puedan generar con mayor eficiencia respecto a otros países. Como cada Estado se distingue de los demás por su capacidad de producir determinados bienes —debido a sus diferencias en sus bases de recursos naturales, en las características de sus respectivas fuerzas laborales, así como en el valor de sus tierras—, cada país debería producir y exportar aquellos bienes que puedan ser elaborados con mayor eficiencia, en términos relativos, respecto al resto de los países; éstas son sus ventajas comparativas. Del mismo modo, importaría los productos fabricados o cultivados más eficientemente por otras naciones. De esta manera las ganancias del comercio se maximizan en beneficio de todos.

Consideremos la producción de automóviles y camiones en Estados Unidos y Canadá. En la Unión Americana se producen más vehículos automotores empleando a menos personas que en su vecino del norte, lo cual reduce los costos de producción estadounidenses respecto a los canadienses. Según el principio de ventajas absolutas, Estados Unidos manufacturaría coches y ca-

miones para luego vendérselos a Canadá. Sin embargo, bajo el precepto de las ventajas comparativas, cada país debiera especializarse en un tipo de vehículo: los estadounidenses fabricarían autos, los cuales son producidos con mayor eficiencia de ese lado de la frontera, mientras Canadá se dedicaría a ensamblar camiones, porque su manufactura es más eficiente que en Estados Unidos. Al intercambiar automóviles por camiones cada productor gana como consecuencia de la especialización. Por medio de las ventajas comparativas, dicta la economía liberal, la producción se va orientando hacia los mercados internacionales, aumenta la eficiencia en la productividad, y la riqueza mundial se maximiza.

A pesar de todo, el ideal liberal no se logra a cabalidad con el comercio. Aquellos gobiernos tendientes a seguir políticas estatistas imponen restricciones al libre comercio con el propósito de conseguir objetivos distintos a la eficiencia en la producción. Por ejemplo, dichas autoridades fijan aranceles o cuotas a los bienes importados a fin de obtener nuevas ganancias o para proteger a los productores nacionales ante la competencia internacional. También restringen la exportación de bienes estratégicos por motivos de seguridad nacional. Además, resguardan a la industria interna de la feroz competencia externa, disminuyendo así los efectos de los reajustes económicos sobre individuos o grupos, como los trabajadores de un cierto sector industrial, o los campesinos dedicados a la siembra de un determinado producto. Tales acciones proteccionistas favorecen a los grupos internos en detrimento de la eficiencia internacional, lo cual podría operar en pos de otros objetivos, como generar una balanza comercial positiva (superávit), una meta compatible con el pensamiento estatista.

En la racionalidad de la economía liberal, las monedas nacionales, así como los bienes y servicios, deben ser compradas y vendidas en un esquema de libre mercado. En dicho sistema de libre flotación de precios el mercado —particulares y gobiernos que compran y venden divisas— determina el valor real de una mone-

da comparado con el del resto. Tal como sucede con un bien tangible, hay una oferta y una demanda para cada divisa, y las fluctuaciones entre ambos factores se encargan de cambiar constantemente el precio de las monedas. De acuerdo con el pensamiento liberal, la libre flotación de precios conducirá al equilibrio del mercado, cuando la oferta se iguale a la demanda.

Sin embargo los tipos de cambio de divisas no siempre han estado bajo un régimen de libre flotación e, incluso, no en todas las regiones ni en todas las circunstancias se sigue esta política. Después de la segunda Guerra Mundial se estableció un esquema de tipos de cambio fijos, donde los distintos gobiernos se comprometían a mantener el precio de sus divisas en un valor específico. En otras palabras, las monedas se estancaron en un precio fijo. Esto cambiaría en 1976 cuando el FMI formalizó el régimen de libre flotación de divisas. Pocos pronosticaban cómo estos cambios iban a generar incertidumbre y un alto grado de volatilidad en los mercados. En la actualidad los gobiernos todavía intervienen en el mercado de divisas, por medio de cambios en sus tasas de interés, a fin de regular la oferta y la demanda de sus monedas. Los mismos gobiernos compran y venden divisas para contrarrestar el efecto de la especulación de los inversionistas privados. En otras ocasiones deciden crear una “canasta” de divisas cuyos tipos de cambio flotan en conjunto, tal como estuvo en práctica en los primeros años de la Unión Europea. En 2002 la Unión Europea adoptó una moneda única —el euro—, aunque su uso no se ha estandarizado entre todos sus miembros.

Los estados con una perspectiva económica radical también tienden a interferir con el funcionamiento de los mercados económicos liberales. Al igual que los países estatistas, los radicales quieren proteger sus industrias internas restringiendo las importaciones. Además, estas naciones buscan tomar el control sobre la exportación de bienes preciosos para manipular sus precios a la alza; muestra de ello fue la acción de los miembros de la OPEP a princi-

pios de la década de 1970, al reducir la oferta de petróleo y disparar su precio internacional. Del mismo modo, a fin de reducir el deletéreo impacto de las devaluaciones, los estados del Tercer Mundo optaron por vincular sus tipos de cambio con los de otras divisas "internacionales" más poderosas, como el dólar estadounidense, el yen japonés, el franco suizo o el euro. Sin embargo, aunque se alcanzaba un objetivo, la estabilidad monetaria, los países subdesarrollados cayeron en una dependencia aún más grande respecto al sistema capitalista internacional, al cual tanto despreciaban... un dilema bien conocido por los radicales.

El choque entre ideologías económicas ha propiciado importantes debates acerca de la economía política internacional. Los liberales y los radicales del Norte y del Sur se han enfrentado desde la década de 1970, generando profundas divisiones dentro del sistema económico internacional. Los economistas de ambas escuelas difieren entre sí respecto a cuáles serían las acciones necesarias para reducir la brecha de desarrollo entre los estados. Por último, en los decenios de 1980 y 1990, las diversas interpretaciones del liberalismo económico, incluyendo al denominado Consenso de Washington, y del estatismo, han chocado en Europa, Estados Unidos y en los países de reciente industrialización (NIC).

PODER, COMPETENCIA Y DESARROLLO

EN LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

La brecha de desarrollo: Liberalismo versus radicalismo

La división entre el Norte desarrollado y el Sur más pobre no se restringe únicamente a lo geográfico, ya que también se manifiesta en sus severas diferencias políticas y económicas. La distinción económica es muy clara. En 2001, mientras el mundo tenía un producto interno bruto (PIB) *per capita* de 7 446 dólares anuales, las

TABLA 9.1. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA (2000)

	<i>Esperanza de vida al nacer (en años)</i>	<i>Índice de alfabeti- zación en adultos (%)</i>	<i>% de la población en edad escolar que asiste a las aulas</i>	<i>PIB per capita real (dólares) · (PPC)*</i>	<i>Índice de desarrollo humano (IDH)**</i>
Todas las naciones en desarrollo	64.4	73.7	61	3 783	.654
Los países menos desarrollados	51.9	52.8	38	1 216	.445
África subsahariana	48.7	61.5	42	1 690	.471
Estados indus- trializados	78.2	99.3	94	27 848	.932
Promedio mundial	66.9	n. d.	65	7 446	.722

* PPC es paridad del poder de compra. Es un parámetro para comparar los niveles económicos de acuerdo con distintas variables cruzadas entre naciones, las cuales están libres de las distorsiones producto de las variaciones de los precios o de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

** El IDH se compone de tres elementos: esperanza de vida al nacer; escolaridad de la población, en el que el índice de alfabetización en adultos cuenta dos terceras partes del indicador y la otra tercera parte se constituye de un porcentaje combinado de asistencia a la educación primaria, secundaria y terciaria; y el ingreso. El valor del IDH para cada país indica qué tanto ha conseguido dicha nación sus metas en ciertos aspectos del desarrollo, tomando en cuenta los estándares internacionales ideales: un promedio de vida de 85 años, acceso a la educación para todos y un nivel decente de ingresos. Mientras más cerca esté el índice de un país de 1.0, más cerca se encuentra de lograr estos indicadores óptimos.

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), *Human Development Report 2002*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

naciones desarrolladas del Norte promediaban un ingreso *per capita* de 27 848 dólares. En contraste, el mundo en desarrollo promediaba una cifra de 3 783 dólares, desde los 7 234 dólares en América Latina, hasta los 1 690 dólares en el África subsahariana. La información agregada evidencia los profundos contrastes: el Norte gozando de una riqueza relativa, hábitos consumistas, altos indicadores educativos, avanzados servicios de salud, y redes de seguridad social; el Sur sumido en un estado de pobreza relativa, con su población luchando por obtener el mínimo de requerimientos calóricos en su alimentación, con bajos niveles de educación, servicios médicos insuficientes, y sin un esquema de asistencia social capaz de solventar las necesidades de los más pobres entre los pobres. Cien millones de niños no cuentan con acceso a la educación básica, 149 millones sufren desnutrición, y cada día mueren cerca de 24 mil personas a causa del hambre. Más de 1 200 millones de individuos viven con menos de un dólar diario. Las estadísticas sobre calidad de vida expuestas en la tabla 9.1, demuestran con números estas tremendas diferencias. Hay una brecha de desarrollo entre los ricos y los pobres. No obstante, según la perspectiva teórica utilizada es como se percibe si dicha brecha está combatiéndose o no. Los teóricos del liberalismo económico toman en cuenta cómo el promedio de los ingresos *per capita* en las naciones en desarrollo se ha duplicado en los últimos cincuenta años, el producto nacional bruto (PNB) de algunas economías ha crecido más de 500%, y el constante crecimiento en la tasa de exportaciones de dichos países. Por su parte, sus detractores, incluyendo varios radicales y algunos colaboradores en organismos de Naciones Unidas dedicados a cuestiones de desarrollo, opinan que la brecha entre ricos y pobres es cada vez más amplia. La distribución del ingreso en el mundo entre los países pertenecientes a los dos deciles económicos superiores equivale a 86%, mientras en los dos deciles inferiores ha ido disminuyendo hasta niveles de 1.1%. Todas las escuelas teóricas coinciden en la necesidad de re-

ducir esta brecha por medio del crecimiento y el desarrollo económico.⁴

Dada esta brecha de desarrollo, no es sorprendente el hecho de que el Sur haya pretendido impulsar modificaciones drásticas en el sistema internacional. Durante los últimos años de la década de 1960 el entonces recientemente creado Grupo de los 77, una coalición de países del Sur, adoptó la Carta de Argel, la cual abogaba por un cambio económico global. El grupo presentó sus demandas ante Naciones Unidas, reunida en sesión especial en mayo de 1974, e hizo un llamado para la construcción de un nuevo orden económico internacional (NOEI). Dichas exigencias y las consecuentes respuestas de parte del Norte reflejaron con claridad el rompimiento teórico entre el liberalismo y el radicalismo.

El Sur buscaba cambios en cinco principales áreas de las relaciones económicas internacionales, tal como se muestra en el cuadro 9.1. Sus propuestas tenían en común la creencia en la necesidad de transformaciones fundamentales en la economía política internacional, además de estar ciertas de que la regulación de mercados (precios, exportaciones), e instituciones (estados prestamistas, corporaciones multinacionales, el Banco Mundial, el FMI), era imperativa. Estas exigencias son congruentes con la perspectiva teórica radical sobre la economía política internacional.

En cierto sentido, el éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue un modelo para las demandas del Sur. Al evocar el triunfo de la nacionalización de la industria petrolera libia, decretada en 1973 por el presidente Muammar Kaddafi, y los importantes incrementos en los precios del crudo que le sucedieron, los exportadores del hidrocarburo constituyeron y fortalecieron el cártel de la OPEP. En 1974 los miembros árabes de la OPEP impusieron un embargo petrolero contra aquellos estados que apoyaban a Israel, provocando tanto un aumento sustancial en los precios del combustible (obteniendo jugosas ganancias), como también trastornos económicos en naciones como

Cuadro 9.1 Demandas del Sur en el nuevo orden económico internacional

- 1) Cambiar los términos del comercio internacional. Estabilizar y luego aumentar el precio de las exportaciones de productos primarios provenientes del Sur (café, cacao, bauxita, plomo y azúcar), a fin de mantener el precio de los bienes de capital y las mercancías manufacturadas (computadoras, automóviles, maquinaria) importados desde el Norte desarrollado. Crear índices de precio, establecer una regulación de precios, además de formar cárteles y acuerdos multilaterales sobre materias primas
- 2) Establecer un fondo común. Vincular los precios de los bienes primarios, con el propósito de crear un fondo conjunto que ayudaría a aquellos países cuyas economías han sido afectadas de manera adversa por la caída de los precios de sus productos
- 3) Regular a las corporaciones multinacionales. Exigir a las compañías multinacionales (CMN) que transfieran tecnología a los países del Sur
- 4) Aminorar la carga de la deuda externa del Sur. Reestructurar los pasivos, reducir las tasas de interés y/o cancelar las deudas.
- 5) Incrementar la ayuda extranjera al Sur. Mejorar los términos y condiciones de la ayuda; de preferencia, el auxilio financiero debería ser en forma de donaciones o asignación de fondos sin compromisos de deuda
- 6) Cambiar la estructura del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Modificar el sistema de voto ponderado, para que el Sur pueda servirse de estos organismos con mayor efectividad

Holanda y Estados Unidos, ambas afectadas por el embargo. Los exportadores de la OPEP han sido capaces de modificar los términos del comercio al propiciar el incremento del precio de sus bienes de exportación al resto del mundo. Asimismo, impulsados por el éxito de la OPEP, los productores de otras materias y bienes primarios en el Sur se unieron a la nueva tendencia, formando cárteles de productos como cobre, plomo, cacao, café y plátano. Sin embargo, estos cárteles alcanzaron muy pocos resultados. Entonces, el Sur optó por enfocar su atención en los intensos cabildos para la consecución de un fondo común del NOEI, el cual estaba

diseñado para establecer vínculos entre productores de materias primas, por medio de un fondo multilateral de ayuda a los países que estuvieran pasando por problemas económicos graves, debido a los cambiantes precios de sus mercancías primarias.

El historial del NOEI se caracteriza por la obtención de resultados mixtos. El Sur ganó algunas concesiones de parte del Norte en la Convención de Lomé de 1975, consiguiendo acceso preferencial a los mercados europeos y términos más favorables para poner en práctica sus planes de estabilización de precios para sus materias primas. Ciertos estados del Sur pudieron renegociar sus deudas, en muchos casos por medio de innovadores planes de refinanciamiento. No obstante, en la mayoría de los temas más ríspidos el Norte se rehusó a ceder. Nunca se concretó el fondo común. Tampoco se negoció ningún código obligatorio para regular la actividad de las corporaciones multinacionales. No se presentó una cancelación generalizada de las deudas externas de los estados del Sur. Jamás se materializó cambio alguno en las estructuras institucionales del Banco Mundial y el FMI.

De entre los asuntos planteados por el NOEI, sólo la renegociación y cancelación de la deuda se han mantenido vigentes en la agenda internacional del nuevo milenio. Esto se debe en parte a la gravedad del problema. Más de cuarenta países se encuentran severamente endeudados, incluyendo treinta naciones en África, varias en Latinoamérica y Asia, y una en el Medio Oriente. Además, el problema sigue creciendo: en 1980 la deuda de las naciones en desarrollo alcanzaba los 567 mil millones de dólares; para 1992 la cifra llegó a 1 600 billones de dólares y, en 2000, el número fue de 2 200 billones de dólares. Durante la década de 1970 el NOEI no fue capaz de presionar para propiciar una gran renegociación de la deuda externa, pero las discusiones al respecto continuaron por los siguientes dos decenios. En la década de 1990 surgió un nuevo grupo a favor de la disminución de la deuda, conocido como Jubileo 2000 (Jubileo Plus). Este movi-

miento, compuesto por grupos laborales y religiosos preocupados por cuestiones del desarrollo, planteó la cancelación de la deuda como un tema de elemental justicia, y se dedicó a organizar campañas a favor de ello en todo el mundo. Por medio de los esfuerzos de este grupo el asunto del endeudamiento fue incluido dentro de la organización económica internacional, en cumbres y en otros foros mundiales, convirtiéndose así en el único tema de la NOEI que fue verdaderamente atendido.

El NOEI definió la agenda económica de varios foros internacionales por casi dos decenios. Pero el fracaso del Sur al intentar consolidar la agenda del NOEI motivó a algunos países a moderar su tono y enfoques; éstos decidieron asumir una postura más mesurada a fin de obtener resultados más favorables. Muchos estados han volteado hacia otros organismos multilaterales, por ejemplo, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la Unión Africana, la Liga Árabe, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), con el propósito de buscar mejores perspectivas económicas. Para la década de 1990 la mayor parte de las naciones industrializadas habían adoptado como modelo el liberalismo económico, desecharon sus exigencias respecto al NOEI, y atemperaron su radicalismo. De hecho durante la VIII Reunión de la UNCTAD, celebrada en Cartagena, Colombia, en 1992, surgió un amplio consenso acerca de la viabilidad de implementar políticas económicas orientadas según la dinámica del mercado, y de fomentar el pluralismo político como base para el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas de cambio ideológico y político, las tácticas de confrontación del pasado han sido reemplazadas por un énfasis en la creación de consensos y en el desarrollo de políticas internas eficaces, en vez de propugnar regulaciones internacionales, las cuales habían sido la piedra angular de las propuestas originales del NOEI.

Ahora bien, la brecha de desarrollo aún persiste. Es amplia-

mente aceptado que el financiamiento privado internacional provisto por los bancos internacionales y las corporaciones multinacionales constituye un factor fundamental para la reducción de dicha brecha. Desde mediados de la década de 1980 los flujos de capital provenientes de la inversión extranjera directa y otras fuentes privadas hacia los países en desarrollo se han incrementado de forma dramática. De hecho, los recursos proporcionados por contribuyentes bilaterales (Estados Unidos, Alemania, Japón) e instituciones multilaterales (Banco Mundial, bancos de desarrollo regional) han disminuido su proporción en el total de la cifra de flujos de capital. Entre los decenios de 1960 y 1980 el capital privado internacional proveyó de importantes préstamos a los exitosos "tigres" asiáticos, incluyendo Taiwán y Corea del Sur, aunque estas fuentes de recursos no fueron las únicas que incidieron en su auge económico. Las fuertes políticas estatistas en esos países fueron capaces de anclar al capital privado y hacerlo más productivo. Aun así la inversión privada apenas alcanza a unos cuantos. Por ejemplo, en 2000, casi 39% de los flujos de capital para las naciones en desarrollo llegaron a China y Brasil, mientras Argentina, Chile, Corea del Sur, México, Singapur, y Tailandia se dividieron el resto. África, la región más pobre del planeta en cuanto a capital se refiere, recibió sólo 4.3%. Aunado a ello, los flujos de capital son en extremo volátiles, lo cual dificulta aún más cualquier estrategia de planeación. En 2001, por mencionar un caso, la inversión extranjera directa total se desplomó a la mitad del nivel alcanzado el año anterior. Por lo tanto, aunque las inversiones del sector privado han sido clave para algunos países en desarrollo, en otros casos han contribuido poco a la reducción de la brecha financiera, y su volatilidad las hace poco confiables como base para el desarrollo sostenible.

En la década de 1990 las sociedades entre el sector privado internacional, los estados donantes y las instituciones internacionales de servicios financieros y desarrollo se volvieron algo co-

mún. Estas alianzas sustentan su razón de ser en el creciente consenso normativo de que la pobreza no sólo es política y económicamente indeseable, sino también dañina para los intereses del sector privado. En 2002 este razonamiento inspiró el proyecto de la Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account, MCA, por sus siglas en inglés), el cual es una iniciativa financiada por Estados Unidos con el propósito de proveer mayor financiamiento a países que comprueben estar mejorando sus estructuras de gobierno por medio del combate a la corrupción, la garantía al estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. La idea principal detrás de este tipo de programas es que sólo los países con estructuras de gobierno adecuadas podrán estar en capacidad de atraer a los inversionistas privados.

La globalización económica es una compleja realidad para la mayoría de los estados, y la brecha de desarrollo sí está reduciéndose en algunos países (por ejemplo, los niveles de pobreza en Asia han caído de 54% en 1980 a 5% en 2000). Sin embargo, la brecha no se ha reducido para otros; en la actualidad el mundo apenas está parcialmente globalizado, y los beneficios de la globalización tampoco están distribuidos de manera equitativa. En África 46% de la población vive con menos de un dólar diario. Desde 1965 el PNB *per capita* en África ha disminuido a un ritmo de 0.22% anual. Para el continente africano, a diferencia de muchas otras regiones del planeta, la brecha de desarrollo se está ampliando: el porcentaje de la población que vive en la pobreza se ha incrementado, y los índices de los servicios de la deuda externa son los más altos del mundo. Al mismo tiempo, tanto la inversión privada internacional como la ayuda bilateral oficial para África han declinado. En 2001, en medio de un cúmulo de iniciativas planeadas a fin de reducir la brecha, surge la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (NEPAD). NEPAD se enfoca en cinco prioridades: construcción de capacidades institucionales, gobernabilidad económica y corporativa responsable, tecnologías de la comunicación e infraestructura me-

juradas, estándares financieros más transparentes, así como facilitar el acceso a los mercados y a la agricultura. El plan confía en que la inyección de capital privado aumente cuando los estados logren mejores niveles de gobernabilidad. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, NEPAD ha adquirido mayor relevancia ante el interés de los países occidentales por emprender todos los esfuerzos necesarios con objeto de evitar que África se convierta en la siguiente incubadora del terrorismo internacional. El vicepresidente del Banco Mundial para el continente africano, Callisto Madavo, declaró: “Estamos trabajando con África, de una manera muy distinta a como lo habíamos hecho en el pasado. Estamos escuchando más. Estamos dejándoles a los africanos el espacio para emprender sus propios esfuerzos”.⁵ No obstante, hasta el momento la experiencia africana propicia severas críticas contra el sistema económico liberal.

Bloques comerciales competitivos:

Liberalismo versus estatismo

No todos los conflictos dentro de la economía política internacional enfrentan al Norte contra el Sur. En los últimos años han aparecido diferencias significativas entre los estados desarrollados acerca de los principios y las políticas liberales. Estas desavenencias no resultan extrañas, porque muchos países manufacturan los mismos productos: automóviles en Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania; computadoras en Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Taiwán y Alemania; aviones en Europa y Estados Unidos. Además, cada Estado tiene distintos enfoques sobre la manera en la que puede alcanzar su prosperidad, así como también posee diferentes ideas respecto al papel desempeñado por los estados y otras importantes entidades económicas en los procesos de generación de la riqueza.

Aunque virtualmente todos los países desarrollados enarbolan los preceptos del liberalismo económico, los estados tienen distintas concepciones sobre el papel y las responsabilidades del gobierno en la salvaguarda de las políticas liberales. ¿Deben erigirse los gobiernos como árbitros del juego económico, garantizando que éste se conduzca con justicia, o puede un gobierno ser un administrador, asumiendo una tarea económica específica, y siguiendo un conjunto de procedimientos establecidos, o debe ser el gobierno un actor activo, dispuesto a utilizar ya sea incentivos o coerción, con el propósito de alcanzar sus objetivos? Las diferencias en las formas de interpretar y administrar el liberalismo pueden apreciarse al comparar las dos principales coaliciones económicas del mundo.

La Unión Europea

La noción de una Europa unida data de siglos atrás. Los proyectos presentados por Emmanuel Kant y Juan Jacobo Rousseau estaban plagados de ideas acerca de cómo unificar al continente.⁶ Después de la primera Guerra Mundial, diversos teóricos se enamoraron de la hipótesis de que una Europa unificada podría haber evitado la conflagración. Después de la segunda Guerra Mundial, esta percepción tomó aún más fuerza. Por ello, al terminar el conflicto, algunos académicos y líderes políticos revivieron el debate sobre la unificación europea, inicialmente, en términos económicos.

El Tratado de Roma, firmado en 1957, sentó las bases para la Comunidad Económica Europea (CEE), un mercado común compuesto por seis naciones fundadoras: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental. El concepto de mercado común se refiere al régimen de libre flujo de bienes entre los estados miembro, sin someterse a arancel alguno, pero fijando cuotas uniformes para artículos provenientes del exterior.

Según lo estipulado en el Tratado de Roma, las barreras arancelarias internas entre los países de la CEE se irían eliminando gradualmente durante un periodo de transición de doce a quince años. Asimismo, el tratado postulaba el libre tránsito de trabajadores, empresas, capital, productos agropecuarios y transportes. Este acuerdo también sentó las bases para la fundación de la Agencia Europea de Energía Atómica.

Acorde con la teoría económica liberal, la riqueza de los estados miembro se fortalecería con el establecimiento de la CEE. La creación de un mercado más grande permitiría la existencia de economías a escala, e impulsaría los beneficios de la especialización; además, aumentarían las oportunidades para la inversión, mientras que la competencia y la innovación serían estimuladas. Hasta mediados de la década de 1960 el programa interno se había cumplido con mayor rapidez de la esperada.

Empero, el establecimiento de una barrera externa común es incompatible con los principios del liberalismo económico; lo mismo sucede con la implementación de subsidios estatales a fin de proteger la producción de ciertos bienes, sin importar su viabilidad económica. Los productos del exterior son discriminados, mientras aquellas mercancías procedentes de cualquier país de la Unión gozan de un estatus privilegiado, sin restricciones de acceso a los mercados, y hasta cuentan con el patrocinio del Estado en sectores críticos. Dichos aspectos de la unión económica son congruentes con el pensamiento económico estatista: protección estatal frente a la intromisión y uso de otros mecanismos de estados ajenos, con el objetivo de asegurarse una posición privilegiada. La única diferencia es que la CEE no era un solo Estado, sino un grupo de ellos.

Irónicamente, en la década de 1950 y hasta principios de la de 1960, buena parte del entusiasmo por una Europa unificada provenía de Estados Unidos. Este país pensaba que el viejo continente se volvería más fuerte, tanto en lo económico como en lo

político, si las barreras entre sus naciones se reducían de forma gradual. Sin embargo, las corporaciones multinacionales con sede en Estados Unidos de inmediato se dieron cuenta de que, una vez consolidada la unión, sus productos podrían ser discriminados y sometidos a las restricciones arancelarias europeas. Por tal razón, sería imperativo establecer plantas y centros de operaciones en territorio europeo, evitando a sus mercancías ser objeto de costosos aranceles. En cambio, los intereses agrícolas estadounidenses, entre otros, se percataron de estos inconvenientes hasta mucho tiempo después. Por ejemplo, la Política Agrícola Común de la CEE (PAC) garantizaba la permanencia de precios altos para las cosechas, con el fin de mantener la viabilidad del sector agropecuario de los miembros de la comunidad. Esta medida ha representado una de las controversias más virulentas entre los estados "liberales" de la CEE (hoy Unión Europea) y Estados Unidos.

En el periodo comprendido entre mediados de la década de 1960 y la primera mitad del decenio de 1980, sobrevino el estancamiento. Para salir del atolladero, sería necesario implementar acciones políticas específicas enfocadas en el impulso a la integración comunitaria y, así, terminar con la parálisis. (La tabla 9.2 señala los acontecimientos y acciones más significativos de ese nuevo proceso.) Un grupo de políticas se refería a la expansión del tamaño de la comunidad. Entonces, además de los seis miembros fundadores, se unieron Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda en 1973; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986; Austria, Finlandia y Suecia en 1995; y Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia y República Checa en 2004. Asimismo, en 1979, se estableció el sistema monetario europeo (SME) y se eligió por primera vez al Parlamento Europeo; con dicha elección de representantes se esperaba empezar a generar lealtades entre los pueblos de la entonces CEE en el contexto de la nueva Europa.

En 1986 se dio un paso fundamental en el proceso de integra-

ción europea. La aprobación de la Ley Única Europea (LUE) estableció como meta completar la construcción de un mercado común para diciembre de 1992. Esto significaba un complicado proceso de remoción de las diversas barreras comerciales físicas, fiscales y técnicas aún presentes en Europa, así como un esfuerzo de armonización de los estándares nacionales de salud, los distintos niveles de recaudación, además de los obstáculos para el movimiento de personas. Asimismo, se incorporaron temas de medio ambiente y tecnología. Se requería emprender cerca de tres mil medidas específicas a fin de lograr la integración de un mercado único.

En febrero de 1992 los líderes de la CEE concluyeron las negociaciones del Tratado de Maastricht, por medio del cual los estados signatarios se comprometían a instaurar una unión económica y política más estrecha para el año 2000. El tratado dejó en claro la intención de los miembros de la comunidad de lograr una unidad política, la que incluiría el establecimiento de una política exterior y de defensa comunes, una sola moneda, y un banco central regional. Con este acuerdo, la CEE cambió su nombre a **Unión Europea (UE)**.

No obstante, el Tratado de Maastricht se enfrentó a una férrea oposición durante y después de concluidas sus negociaciones. Por ejemplo, al Reino Unido se le permitió optar por no adherirse a la unión monetaria y no adoptar algunos compromisos sociales comunes. En un referéndum celebrado en junio de 1992 el pueblo danés rechazó la ratificación del acuerdo; el electorado francés la aprobó por un escaso margen unos meses más tarde. (La población danesa daría su visto bueno al tratado en un segundo referéndum llevado a cabo en 1993.) Estos ejercicios de decisión popular indicaron a los líderes europeos, quienes habían negociado Maastricht sin tomar demasiado en cuenta la opinión del público en general, que aun cuando los europeos apoyaban la idea de la cooperación política y económica entre sus países, también temían una eventual disminución de la soberanía nacional —en

TABLA 9.2. ACONTECIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
EN LA FORMACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>Año</i>	<i>Acontecimiento</i>
1952	Fundación de la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero por Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental
1954	La Asamblea Nacional Francesa rechaza la propuesta para formar una Comunidad Europea de Defensa
1957	Los Tratados de Roma establecen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM), compuestas por los mismos seis miembros fundadores de 1952
1968	Se termina la unión aduanera; todas las aduanas internas, impuestos y cuotas son removidos y se fija un arancel externo común
1973	Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se incorporan a la CEE
1975	Se firma la Convención de Lomé entre la CEE y 46 países subdesarrollados en África, el Caribe y el Pacífico
1979	Concluyen las negociaciones de alto nivel sobre el Sistema Monetario Europeo (SME); se celebran las primeras elecciones directas para el Parlamento Europeo
1981	Grecia se une a la CEE; se extiende la cooperación política europea
1986	Aprobación de la Ley Única Europea, diseñada para garantizar la toma de decisiones más expedita; se presta mayor atención a los temas sobre medio ambiente y desarrollo tecnológico; se estipula una serie de medidas necesarias a fin de consolidar la formación de un mercado único para 1992; España y Portugal se convierten en los miembros once y doce de la CEE
1990	Alemania Oriental y Occidental se reunifican tras la caída del Muro de Berlín; el nuevo Estado alemán conserva su lugar dentro de la CEE

ACONTECIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
EN LA FORMACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
(continuación)

<i>Año</i>	<i>Acontecimiento</i>
1992	Se firma el Tratado de Maastricht, el cual compromete a sus signatarios para consolidar la unión política de la región, además de establecer una política exterior y una estrategia de defensa comunes, una moneda única, un banco central regional, entre otras instituciones; el nombre de la CEE cambia al de Unión Europea (UE); se llevan a cabo controvertidos referendos de ratificación del tratado en todos los estados miembro
1995	Austria, Finlandia y Suecia se incorporan a la Unión Europea
1997	El Tratado de Amsterdam amplía la competencia de la UE en materia de justicia y procuración de vivienda; define la ciudadanía europea
1999	Lanzamiento de la política monetaria común y de la moneda única (el euro)
2002	El euro es puesto en circulación
2004	Incorporación de diez nuevos miembros a la Unión Europea; tienen lugar diversos procesos de negociaciones para la redacción de una constitución de la UE

particular, al perder la identidad de sus monedas propias—, y se mostraban renuentes a ceder algunos de sus derechos democráticos, al poner mayor poder en manos de burócratas y otras elites no elegidas.

La Unión Europea es más que un bloque comercial, lo cual queda bastante claro al revisar los tratados de Maastricht y Amsterdam. La UE tiene tres pilares. El primero es la unión económica; aunque la integración de las economías europeas todavía es inacabada, la UE tiene un grado de integración cuya magnitud jamás habría sido imaginada. Los otros dos pilares son la política ex-

EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, 1952-2004



terior y de seguridad común, y la cooperación en asuntos internos y de justicia. Los recientes acontecimientos en la Unión Europea han puesto énfasis en estas dos áreas.

La solución a otros problemas de la UE permanece lejana. ¿Debería la Unión Europea pensar en “profundizar” su alcance al integrar políticas clave con el objetivo de lograr mejores niveles de redistribución y cooperación política entre sus miembros? ¿Deberían continuar los miembros de la UE con la ampliación de sus rangos de cooperación en materia social, de transporte, medio ambiente, justicia, y de política exterior? ¿Deberían tratar de solucionar sus desacuerdos respecto a los problemas financieros

producto de los altos subsidios al sector agrícola? ¿Deben los estados de la UE intentar reducir las tensiones emanadas de posibles diferencias en cuanto a política exterior, por ejemplo la reciente división entre quienes respaldaron la política estadounidense en Irak (Gran Bretaña y España) y aquellos que se opusieron (Alemania y Francia)? ¿O la UE debería proseguir con la expansión de su membresía hacia las nuevas democracias de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, tal como lo hizo en la ampliación de 2004? ¿Con cuánta celeridad podrán los nuevos miembros adherirse e implementar todo lo establecido en las 80 mil páginas de leyes y reglamentos de la UE? ¿Cómo afectarán las concesiones otorgadas a los nuevos miembros al funcionamiento de la Unión? ¿Podrán Bulgaria, Rumania y Turquía —estados candidatos— completar los criterios para la obtención de su membresía (instituciones democráticas estables, un sistema de mercado en operación, y la capacidad para cumplir con las obligaciones propias de su incorporación)? En la actualidad las instituciones de la UE (véase la figura 9.1) no sólo son árbitros, sino también administradores y jugadores. El fortalecimiento de la votación por mayoría, la redistribución de los sufragios entre los miembros, y recortar el tamaño de la comisión, serán los temas de debate en los años por venir.⁷

Una de las respuestas por parte de otros estados ante el poder económico de la Unión Europea ha sido la creación de bloques comerciales regionales, los cuales otorgan condiciones de mercado más favorables para los productos elaborados dentro de un grupo de países determinado. En los últimos cincuenta años se han constituido alrededor de 150 bloques comerciales. Entre los más grandes e importantes se encuentran el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), fundado en 1989, y el Área de Libre Comercio de ASEAN (AFTA), establecido en 1992. Los 21 miembros de APEC, incluyendo Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y México, buscan utilizar la cooperación comercial como contrape-

so a la "fortaleza europea", mientras el objetivo de AFTA es fortalecer la liberalización del mercado y la atracción de inversión extranjera hacia sus diez países miembro. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es tan sólo una muestra de cómo un área de libre comercio no tiene como objetivo final la integración política de sus miembros.

*El Tratado de
Libre Comercio de América del Norte*

El área de libre comercio negociada por Canadá, Estados Unidos y México en 1994 difiere de manera sustancial de la Unión Europea y de otros esquemas regionales. El TLCAN se compone de tres economías, una dominante y dos dependientes: el poderío económico combinado de México y Canadá apenas representa la décima parte del de Estados Unidos. La fuerza motriz del TLCAN no son las elites políticas, sino las corporaciones multinacionales (CMN), las cuales buscan obtener mayor participación en los mercados de la zona respecto a la competencia europea y japonesa. El acuerdo impone diversas restricciones a la inversión extranjera, así como barreras arancelarias y no arancelarias, aplicables a los productos del exterior. Esto ha permitido a las CMN transferir ciertos procesos productivos a México, donde la mano de obra es más barata, y obtener mejores ganancias económicas al crear enormes consorcios como resultado de fusiones y adquisiciones corporativas.

Las dimensiones políticas, sociales y de seguridad características de la Unión Europea no se encuentran presentes en el TLCAN. La cooperación comercial y de inversiones no pretende evolucionar hasta una política de libre tránsito de trabajadores, como sí ocurrió en Europa. El objetivo es exactamente el contrario: Estados Unidos confía en que la mano de obra mexicana dejará de buscar trabajo fuera de su propio país, porque al fomentar el des-

arrollo económico de México, esta nación ofrecerá oportunidades de empleo suficientes para cubrir la demanda de sus ciudadanos. Del mismo modo, en el TLCAN cooperación económica no implica integración política. Tal como sugirieron los resultados de varias consultas populares en Europa respecto a la ratificación de Maastricht, incluso los mismos europeos podrían no estar listos aún para dar el último paso hacia la integración regional. Con el TLCAN, la integración económica sólo permanecerá como tal: confinada a sectores específicos de la economía.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte pretende eliminar paulatinamente, en un lapso de diez años, las barreras arancelarias y no arancelarias en la región. Específicamente, para 2008, habrán desaparecido los aranceles en nueve mil categorías de bienes producidos en América del Norte. Al mismo tiempo, TLCAN protege la propiedad intelectual de aquellas compañías interesadas en invertir en cualquiera de los tres países. Asimismo, algunos productores nacionales reciben protección especial, destacando los casos del sector petrolero y de gas en México, así como la industria naviera en Estados Unidos. El texto del acuerdo, compuesto de cinco volúmenes con un peso aproximado de tres kilos, es muy detallado y complejo. Para el año 2000 el comercio entre los tres países se duplicó respecto a sus niveles de 1990.

Sin embargo, las controversias económicas emanadas del TLCAN son igualmente complejas, lo cual indica que el Estado no es un actor unitario. Por ejemplo, los sindicatos estadounidenses estiman la pérdida de entre 150 mil y medio millón de empleos en su país, debido al traslado de esas fuentes de trabajo hacia México, y que cerca de un tercio de los trabajadores afectados nunca volverán a tener el nivel salarial previo a sus despidos. Los grupos ambientalistas en Estados Unidos ven en el libre comercio con México una amenaza al medio ambiente, porque muchas empresas estadounidenses podrían emigrar a su vecino del sur para así

evadir las regulaciones ambientales vigentes en su país de origen. De hecho, toman como ejemplo la degradación ambiental presente en la zona fronteriza entre ambas naciones. Por su parte, los trabajadores canadienses acusan al libre comercio de ser el culpable de la decadencia de su sector manufacturero, y señalan cómo su país se está haciendo más dependiente de las exportaciones de recursos naturales. Otros temen por la soberanía del Canadá al estar, según ellos, amenazada por tomas de decisiones externas, lo cual coloca a la identidad canadiense en riesgo.

Los economistas mexicanos están divididos con respecto a los efectos del TLCAN. Aquellos que lo respaldan señalan cómo las exportaciones mexicanas representan una cifra cercana al doble de las registradas por todos los países latinoamericanos en conjunto. Desde 1994 la inversión extranjera en México se ha triplicado, alcanzando los 13 mil millones de dólares al año. Por su parte, algunos economistas radicales argumentan que TLCAN es otro ejemplo del expansionismo estadounidense y su intención de explotar a la mano de obra mexicana. Para estos detractores del TLCAN, aunque la productividad laboral ha aumentado 50%, los salarios manufactureros reales han disminuido 11% entre 1994 y 2001, debido al traslado de los empleos menos especializados hacia China.

Estos dos casos —la Unión Europea y el TLCAN— proporcionan evidencias claras de que las pugnas económicas no se remiten únicamente a Norte contra Sur, donde las distancias económicas son muy grandes, y las diferencias en cuanto a la teoría económica son bastante evidentes. También pueden generarse controversias entre las economías liberales. Las instituciones de gobierno y las no gubernamentales, por igual, desempeñan papeles clave dentro de los debates sobre la economía política internacional; incluso, en ocasiones, las mismas instituciones son sujeto de las controversias.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES
EN EL MANEJO DEL PODER,
LA COMPETENCIA Y EL DESARROLLO

Para los liberales las instituciones tienen un papel fundamental en el desarrollo y planteamiento de los debates políticos, al hacer los compromisos confiables, reducir los costos de transacción y garantizar la reciprocidad entre los participantes. Por otro lado, los radicales generalmente conciben a esas mismas instituciones como mecanismos de explotación dentro de la economía internacional estratificada. Entonces, es de esperarse que los simpatizantes de estas dos teorías no se pongan de acuerdo acerca de los papeles y la utilidad de los tres tipos primordiales de instituciones involucradas en los debates sobre asuntos de política económica internacional: las organizaciones intergubernamentales establecidas tras la finalización de la segunda Guerra Mundial, las corporaciones multinacionales y los organismos no gubernamentales.

Las instituciones de Bretton Woods

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en menor medida, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) —actualmente la Organización Mundial del Comercio (OMC)— han jugado papeles importantes al enfrentar problemas económicos internacionales. Estos tres órganos fueron creados como el núcleo del liberalismo económico, el cual está basado en la noción de que la estabilidad y desarrollo económicos pueden lograrse si los mercados financieros y comerciales fluyen con el menor número de restricciones posibles (véase la figura 9.2). Desde su creación pactada en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en 1944, las políticas de estas instituciones han reflejado su filosofía.