

Desde el consenso de Washington a la concepción del regionalismo abierto y sus efectos sobre América Latina.



Los errores que no debemos repetir.

Jorge José Torres *

I
Los problemas de la economía latinoamericana y su inserción internacional en la puerta de los años noventa.

A partir de 1983, se profundiza el debate en América Latina acerca de los acontecimientos mundiales del momento, las nuevas tendencias de la economía internacional, los efectos regionales de la crisis y las acciones que debía cumplir para reinsertarse en la economía-mundo.

Precisamente, el balance preliminar de la economía latinoamericana, elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), arrojaba cifras harto preocupantes. Entre otros datos:

1. reducción del 3,3% en el producto bruto interno total de América Latina;
2. caída del 5,6% del producto por habitante en el conjunto de la región;
3. nueva elevación de las tasas de desocupación urbana;
4. descenso de 1,3% del valor de las exportaciones;
5. incremento de la deuda externa en un 12% durante 1982 y un 7% durante 1983, alcanzando un monto regional de 310.000 millones de dólares.

Enrique Iglesias, en la presentación del Informe, sintetizó la situación de manera elocuente: "El año 1983 ha sido, para la región en su conjunto, el peor del último medio siglo".¹

Otro documento convincente en la definición de la crisis habría de ser el Informe elaborado por SELA-CEPAL, denominado "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional". Había sido solicitado por el Presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, para ser debatido en el seno de la Conferencia Económica de América Latina, a celebrarse en 1984, en Quito, Ecuador.

* Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT) Universidad Nacional de Tucumán

¹ COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1983.

Carlos Alzamora y Enrique Iglesias, en la carta de presentación del Informe, señalaban que América Latina debía valerse de la crisis "como una oportunidad y un incentivo para reconsiderar aquellas pautas y estilos de desarrollo que le han tornado tan dependiente y vulnerable". Luego, el Informe se detiene en lo que denomina "los tres frentes" en los que se requiere definir la futura acción latinoamericana:

1. la necesidad de superar estrategias de desarrollo fuertemente inequitativas en lo social;
2. en lo regional, estructurar la complementación de la producción, el comercio y los servicios sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana; y,
3. en el plano internacional, postula la necesidad de reestructurar los ejes principales de la vinculación de la región con los países industrializados y fortalecer los vínculos con otras regiones en desarrollo.

El Informe no deja de traslucir una imagen de voluntarismo y escepticismo sobre el futuro regional.²

Pero allí no concluían las voces agoreras; habría otras más.

El 4 de diciembre de 1984, Celso Furtado pronunciaba una conferencia en la sede del INTAL en Buenos Aires, donde analizaba en forma certera y concluyente el tema "América Latina y los cambios en la economía mundial en el decenio de 1980". Allí afirmaba que "estamos frente a una situación compleja y probablemente un proceso de medio y largo plazo. A nadie se le ocurre que se va a salir de esa crisis como en el pasado, con una reactivación de la economía, alguna fórmula mágica de creación de demanda o algo parecido. Los desajustes estructurales son tan profundos que nadie sabe realmente como se va a avanzar".

En otro momento de su exposición, recordaba que en la década de los años ochenta se estaba viviendo en un sistema de reglas, un ordenamiento internacional que no le abría espacio a América Latina, que no la dejaba crecer y la condenaba a crear un creciente número de desocupados, pobres y marginales. Descartaba la posibilidad de ayuda de los Estados Unidos para superar la crisis, en razón que la misma no implicaba riesgo para su seguridad nacional. Afirmaba entonces: "Nosotros (los latinoamericanos) no somos amenaza para nadie, no hay amenaza latinoamericana, por mas retórica que tengan algunos políticos latinoamericanos, la gente sabe perfectamente que aquí las cosas no llegan a amenazar a aquellos que tienen el poder real".³

2 SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO – COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. 1983.

3 REVISTA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. BID/INTAL. N° 103 (Página 56)

Al lado de estas visiones críticas, esperables casi, como las de Celso Furtado, las provenientes de los escritorios oficiales no eran menos tolerantes. El Banco Interamericano de

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe oficial del año 1984 sobre el “Progreso Económico y Social en América Latina”, abordaba la crisis financiera como un elemento que condicionaba el presente de ese momento y el futuro de la región



Desarrollo, en su informe oficial del año 1984 sobre el “Progreso Económico y Social en América Latina”, abordaba la crisis financiera como un elemento que condicionaba el presente de ese momento y el futuro de la región. En tal sentido, definía a la cuantiosa acumulación de deuda externa de la mayoría de los países de la región como un acontecimiento global y condicionante “que puede afectar las perspectivas del proceso de integración”. Profundizaba su análisis, señalando que “cualesquiera que sean las circunstancias de cada país que dieron lugar a la acumulación sin precedentes de obligaciones extranjeras, el denominador común de la región es la drástica reducción de financiamiento extranjero disponible y la necesidad de restringir los gastos internos con el objeto de generar superávit de comercio para atender el servicio de la deuda externa”. Concluía destacando que “los programas de ajuste puestos en práctica en muchos países tienden a reducir la actividad y el crecimiento económico”, enfatizando que “el ajuste actual (1984) tiende de manera clara a deprimir el comercio, lo que tiene numerosas consecuencias para las relaciones comerciales intrarregionales”.⁴

Completando este rápido vuelo por algunas de las voces y opiniones más críticas acerca de lo que estaba pasando en nuestra región en los primeros años de la década de 1980, corresponde rescatar la visión de Juan Mario Vacchino, el entonces Director del INTAL. Vacchino centraba su análisis sobre la vulnerabilidad externa de América Latina, señalando a 1984 como un momento de transición del sistema internacional. Su preocupación central eran los efectos del enorme endeudamiento externo. Demos paso a sus propias palabras, elocuentes en si mismas: “Después de los años alucinantes del financiamiento fácil, del que no fueron sus principales beneficiarios, los pueblos de la región despertaron a una realidad de endeudamiento y escasez, que cercena el presente y obstruye los caminos hacia el futuro. Una parte sustancial del excedente económico generado por los países latinoamericanos

⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1984. (Página 33)

debe destinarse hoy al pago de una abultada deuda externa, restando fondos para nuevos proyectos y nuevas inversiones, que son imprescindibles para enfrentar un mundo en que los cambios tecnológicos que se están verificando amenazan con minimizar las ventajas comparativas sobre las que tradicionalmente se estableció la participación de América Latina en las corrientes del comercio internacional".⁵

Todas estas perspectivas, de indudable autoridad, se proyectan durante esta década y nos demuestran que no nos encontrábamos ante una coyuntural circunstancia negativa, superficial y pasajera. De ninguna manera; la crisis era estructural.

La larga crisis económica de los años ochenta (la "década pérdida") había tenido efectos devastadores en la región. Simultáneamente, el crecimiento de Estados Unidos, Europa occidental y el sudeste asiático aumentaba la magnitud de la brecha del desarrollo con América Latina, con riesgos ciertos de fragmentación con los países desarrollados. Los conceptos en pugna eran entonces "integración o fragmentación". "Integración" en un doble sentido: integración latinoamericana para potenciar el desarrollo regional, pero también integración al mundo desarrollado, para generar nuevos y sólidos anclajes a la economía mundial.

Agreguemos ahora una radiografía de la economía internacional a finales de los años ochenta, que nos aporta información elocuente y preocupante.

Se manifestaba a nivel global una visible tendencia hacia la apertura y desregulación de los mercados. Esta tendencia se presentaba simultáneamente, y con igual intensidad, con aquella otra destinada a la conformación y el fortalecimiento de grandes bloques comerciales. La caída del mundo bipolar no parecía acercarnos a un régimen multilateral abierto, sino a un sistema singular de relaciones bilaterales entre bloques económico-comerciales.

Para los países latinoamericanos, las demandas del mundo desarrollado hacia una mayor apertura y desregulación de sus economías generaba incertidumbre; los escenarios futuros que les presentaban los países desarrollados eran teóricamente auspiciosos, pero con riesgos perceptibles en la economía real.

Por otro lado, se acentuaban las tendencias hacia la integración de los mercados, pero no cualquier integración. Los países latinoamericanos estaban conscientes de que en el sistema económico internacional ya no había lugar para "cazadores solitarios". También comprendían que, en esas circunstancias, las relaciones de poder imponían que el proceso de integración económica en el cual se habrían de insertar debía ser funcional a las demandas de

5 REVISTA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. BID/INTAL. N° 96 (Página 67)

los países desarrollados: inserción abierta y dinámica en el comercio mundial y en las corrientes de financiamiento internacional.

En ese contexto, la posición de los Estados Unidos con respecto a América Latina era fuerte y desequilibrante. Había un marco político de caracteres singulares: Estados Unidos era el ganador de la "guerra fría" y el hegemón indiscutido del sistema internacional. Además, tenía un rol gravitante en la negociación de la deuda externa latinoamericana, verdadera "espada de Damocles" de la región.

La presión de los Estados Unidos era fuerte y sostenida y el proceso que impulsaba de apertura, desregulación y privatización era el puente necesario para presionar luego por la apertura del comercio de servicios, la eliminación de las restricciones a la in-

versión extranjera y un mayor control sobre las legislaciones nacionales de patentes y propiedad intelectual, entre otros temas de la nueva agenda económica hemisférica.⁶

Adicionalmente, Estados Unidos era uno de los principales destinos de las exportaciones de la región. Su capacidad de compra también operaba como un elemento de atracción desequilibrante ante las necesidades latinoamericanas de mayores ventas, reduciendo el margen de autonomía regional.

Hacia el final de la década de los años ochenta, se observaban cambios en la dimensión geográfica del comercio global, que acentuaban la pérdida relativa de importancia de América Latina. Europa Occidental era en aquel momento el gran exportador mundial, con un 44% de las exportaciones totales. La segunda gran región exportadora era Asia, con un 23%, seguida de Estados

La presión de los Estados Unidos era fuerte y sostenida y el proceso que impulsaba de apertura, desregulación y privatización era el puente necesario para presionar luego por la apertura del comercio de servicios, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera y un mayor control sobre las legislaciones nacionales de patentes y propiedad intelectual, entre otros temas de la nueva agenda económica hemisférica



⁶ Los costos potenciales asoman por el lado de una liberación sin contrapesos en el comercio de servicios, en los flujos de inversión directa de capital y por una restricción en el acceso a nuevas tecnologías. La universalización del criterio de "trato nacional" a la inversión extranjera y la práctica homologación entre comercio de servicios e inversión directa en varias áreas, junto con la virtual imposibilidad de establecer políticas de trato a la inversión extranjera, todo ello presagiaba un escenario de pérdida de autonomía en el diseño y ejecución de la política económica por parte de los países en desarrollo. De la misma forma, una severa legislación internacional en patentes y propiedad intelectual podría acentuar el rezago tecnológico de los países en desarrollo. ROSALES, Gerardo. Escenarios y tendencias en el comercio internacional. La Agenda Internacional en los años '90. Edición preparada por Roberto Russell, Buenos Aires 1990. Grupo Editor Latinoamericano (pag. 105).

Unidos, con un 15%.⁷ Lo impactante de este proceso era el fenomenal incremento de las exportaciones del sudeste asiático, al lado de la caída sostenida de la participación de las exportaciones latinoamericanas, reducidas a un magro 4,2% y con tendencia a acentuar su comportamiento negativo.

Otro elemento destacado de la dimensión geográfica del comercio mundial, era el fuerte crecimiento del comercio intra europeo e intra asiático. También crecía el comercio en América del Norte, entre Estados Unidos, Canadá y México, antecedente del futuro acuerdo del NAFTA. En sentido contrario a la tendencia, el comercio intra latinoamericano languidecía.

No había dudas en la orientación de las nuevas tendencias: la situación marginal de América Latina y los riesgos de su acentuación eran harto evidentes.

En la dimensión sectorial, la posición de América Latina también había desmejorado. Se apreciaba una pérdida sostenida en la participación de los productos alimenticios, las materias primas agrícolas y los minerales y metales en la canasta de las exportaciones mundiales y ello repercutía directamente en el comercio latinoamericano. Había razones estructurales que explicaban tal situación. En el sector alimentos influían en este resultado las políticas proteccionistas de los países desarrollados (Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón). En Europa, la protección del sector agrícola estaba fundada, en sus orígenes, en la búsqueda del autoabastecimiento alimentario y el objetivo de alcanzar niveles adecuados de desarrollo social para las poblaciones rurales europeas. Ello provocó el desplazamiento de la oferta latinoamericana del mercado europeo. Luego, la producción de excedentes transformó a los antiguos clientes europeos en fuertes competidores mundiales de las producciones latinoamericanas.

Por razones diferentes, las políticas de Estados Unidos y Japón, aplicadas al sector agrícola, producían iguales efectos para América Latina.

En el sector minerales y metales, combustibles y otras materias primas, la disminución de su participación en el comercio mundial, con sus efectos sobre el comercio regional, estaba fuertemente influenciada por los nuevos desarrollos tecnológicos.

Finalmente, si analizamos la posición de América Latina en el dinámico sector de las exportaciones de manufacturas, la situación de la región hacia finales de la década de los años ochenta era de preocupante debilidad. En el ranking de los 30 países exportadores de manufacturas, sólo México y Brasil aparecían hacia el final del mismo con una participación inferior al 1% de las exportaciones mundiales de este sector.

⁷ GATT. Edición sobre El comercio internacional. Ginebra, Suiza, 1990.

Es importante señalar que el desarrollo a nivel nacional de un sector manufacturero, que atienda el mercado interno y se proyecte al mundo a través de las exportaciones, requería la conjunción de una serie de políticas públicas para que tal resultado se alcance: formación de recursos humanos, inversiones, energía, transportes y comunicaciones, comercio exterior, financiamiento bancario, política fiscal, etc. En el marco de las fuertes restricciones económicas del momento, la ausencia de un fuerte consenso regional sobre la necesidad de impulsar políticas concertadas en estas materias aparecía como uno de los déficits más notorios.

Hacia finales de los años ochenta el patrón de especialización seguía "centrado en productos agrícolas y energía", afirma Osvaldo Rosales. Señala este autor, que se había conseguido una cierta capacidad competitiva en textiles y siderurgia, áreas donde se había debido bregar "contra el proteccionismo de las economías centrales". Las "debilidades comparativas" del sector industrial recogían "la evidencia sobre el carácter estructural del desequilibrio comercial latinoamericano: un sector industrial demandante neto de divisas que requería ser financiado con el excedente de las exportaciones primarias o con recursos del exterior". Como vemos, nada había cambiado en la región desde los años sesenta.⁸

Este breve análisis nos muestra que los problemas de la economía latinoamericana y su inserción internacional hacia el final de los años ochenta justificaban ampliamente la preocupación y desorientación que revelaban las elites gobernantes de la región. La falta de propuestas innovadoras de los gobiernos latinoamericanos para superar la crisis, habría de ser suplida por las políticas pergeñadas desde el centro de la economía mundial.

II

La influencia del Consenso de Washington.

La caída del Muro de Berlín, en 1989, fue la manifestación externa más representativa en el sentido que la situación de cambio en Europa Central y la Unión Soviética era un proceso irreversible, de crisis profunda en el modelo de economía socialista con planificación centralizada.

Si bien en América Latina (salvo el caso de Cuba) no había experiencias económicas similares a las de Europa Central y Oriental, la caída del modelo socialista va a servir para cuestionar la fuerte presencia del Estado en las economías latinoamericanas y los mecanismos de protección de la industria regional que se habían desarrollado en las décadas anteriores, vía el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

⁸ ROSALES, Gerardo, obr. cit. Pág. 124.

Las ideas de desregulación y apertura de las economías de la región y privatización de empresas públicas eran ideas ya arraigadas en el gobierno de los Estados Unidos, pero va a ser el economista John Williamson, del Institute for International Economics, quién las va a ordenar en una serie orgánica de propuestas de reformas de las economías nacionales, que, según su criterio, los países latinoamericanos debían encarar para superar el estancamiento y el subdesarrollo.

Si analizamos la posición de América Latina en el dinámico sector de las exportaciones de manufacturas, la situación de la región hacia finales de la década de los años ochenta era de preocupante debilidad



Veamos como relata el mismo Williamson el origen de la expresión: "La historia del Consenso de Washington data de 1989, cuando la

prensa de Estados Unidos aún comentaba la poca disposición que tenían los países de América Latina para emprender las reformas que les permitirían salir de la crisis de la deuda. A mi modo de ver, esto era erróneo y, de hecho, las posturas sobre la política económica estaban cambiando radicalmente. Para comprobarlo, el Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de diez naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, redacté un documento de referencia donde enumeré diez reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominé "Consenso de Washington", sin imaginar que estaba acuñando una expresión que pasaría a ser el grito de batalla en los debates ideológicos por más de una década. En efecto, pensé que las ideas que estaba presentando eran consensuadas, por lo cual las denominé así".⁹

Eran diez propuestas de reforma, de las cuales, las más significativas eran las siguientes:

Liberación del comercio: Williamson señala que no había en esta materia criterios contrapuestos; la apertura del comercio se consideraba útil y necesaria. Entendía que las restricciones comerciales cuantitativas debían ser rápidamente sustituidas por aranceles, y éstos debían ser progresivamente reducidos. La única diferencia existente entre los expertos era en cuanto a la velocidad del proceso.¹⁰

⁹ WILLIAMSON, John. No hay consenso en el significado. Revista Finanzas & Desarrollo, Septiembre 2003, pag. 10.

¹⁰ WILLIAMSON, John. Democracy and the "Washington Consensus". World Development (1993), Pag. 129.

Liberación de la inversión extranjera directa: promueve explícitamente “que las barreras que impedían la entrada de las empresas extranjeras debían ser abolidas; las empresas extranjeras y nacionales tendrían que poder competir en términos de igualdad”.¹¹ Es decir, que debían eliminarse las regulaciones nacionales que protegían la inversión nacional ante la penetración de la inversión extranjera.

Privatización: “Las empresas públicas deberían ser privatizadas”.¹² La fuerza y sencillez de esta afirmación no requiere de comentarios adicionales.

Desregulación: Afirma Williamson que los gobiernos debían abolir las regulaciones que:

- a) impedían la entrada de nuevas empresas;
- b) limitaban la competencia (o la libre competitividad).

Solo deberían aceptarse las regulaciones que estén referidas a la seguridad, la protección del medio ambiente o la supervisión de las entidades financieras.¹³

También el Consenso traía referencias a la “disciplina fiscal”, “la reordenación de las prioridades del gasto público”, “las reformas tributarias”, “la liberación de las tasas de interés”, “los tipos de cambio competitivos”, y “el aseguramiento de los derechos de propiedad”.

¿Por qué la denominación “Consenso de Washington”? Williamson lo explica: “el nombre surgió porque traté de preguntarme a mi mismo cuales eran las ideas predominantes del momento entre los grupos económicos influyentes de Washington, haciendo referencia al gobierno de Washington y a las instituciones financieras internacionales”.¹⁴

Williamson reconoce que sus “amigos latinos” le objetaron la expresión, ya que la misma daba a entender que eran reglas que se imponían desde Washington a los países latinoamericanos, pautas de conducta en materia económica, aquello que, según Washington, “debían hacer” en materia de “corrección económica”.¹⁵ Realmente, el decálogo elaborado por Williamson podía denominarse sin temores “Consenso”, porque reflejaba acabadamente la opinión generalizada sobre “los requisitos indispensables para el desarrollo, que, a finales de los años ochenta, eran defendidos por la inmensa mayoría de los economistas del FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos”.¹⁶ (ver página siguiente)

11 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

12 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

13 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

14 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

15 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

En los basamentos del "Consenso" se encuentra una dura crítica al rol que cumple el Estado en las economías de la segunda posguerra, rol que se proyecta hasta la década de los años 70. Era tan duro el ataque al Estado, que va a ser el propio Banco Mundial el que va a impulsar el llamado "nuevo enfoque favorable al mercado", donde se rescata como positivos y necesarios algunos roles que el Estado debía cumplir: garantizar la estabilidad macroeconómica; efectuar inversiones públicas en capital humano y físico; crear un entorno competitivo para el sector privado; promover el desarrollo institucional; salvaguardar el medio ambiente; y proteger los grupos sociales vulnerables.

En el "Consenso" no hay referencias a la labor del Estado en la determinación de políticas para garantizar la competencia, el desarrollo sostenido de la educación y la tecnología, regulación de los mercados financieros, el desarrollo industrial, la protección del medio ambiente, entre otros temas ausentes, sobre los cuales Stiglitz se encargó de insistir cuando planteaba la necesidad de un "Consenso post Washington", afirmando, en 1998, que los objetivos de la política económica no podían ser reducidos ni simplificados al mero incremento del PBI. Se debía incluir:

- la mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud);
- un desarrollo sostenible, ecológica y políticamente;
- un desarrollo igualitario;
- un desarrollo democrático.¹⁷

Stiglitz lo sintetizó en el Forum Barcelona 2004 con énfasis y sencillez: "la igualdad es importante; la distribución de la riqueza es importante".

Contra la opinión de sus críticos, Williamson no entendía que el contenido del Consenso implicara la aplicación de un proceso retrógrado a las economías latinoamericanas. Incluso, él mismo se consideraba de "centro izquierda".¹⁸

En forma contradictoria, sostiene, en otro momento, que podría "reinterpretarse el Consenso de Washington como un conjunto extremista de creencias fundamentalistas sobre el mercado", aún cuando él se defiende afirmando que esa no era la idea. Reconoce que las "reformas estaban muy sesgadas hacia la liberación", lo que era defendible porque el programa estaba originalmente dirigido a la América Latina de 1989.¹⁹

16 BUSTELO, Pablo. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. Publicado en "Estudios en homenaje al Profesor Francisco Bustelo". Editorial Complutense, Madrid (2003)

17 STIGLITZ, Joseph. Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. The World Bank. "Annual World Bank Conference on Development Economics 1998". Washington, USA.

18 "Aquellas que nos consideramos de centroizquierda debemos sentirnos muy tristes cuando los partidos progresistas se adhieren a planteamientos económicos descabellados que ponen en peligro sus perspectivas de lograr fomentar las causas igualitarias". WILLIAMSON, John. Democracy...obr. cit.

Posteriormente, se sincera sosteniendo que en el "Consenso" omitió todas aquellas cuestiones vinculadas a los procesos redistributivos y a la equidad: "pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa de las preocupaciones sobre la igualdad".²⁰ Esta afirmación era particularmente grave en "el continente más desigual de la Tierra", como afirmara Emilio Máspero.

En los años noventa, los gobiernos latinoamericanos, explícita o implícitamente, adoptaron para sus economías locales las pautas del "Consenso", identificándose con las concepciones del neoliberalismo, más allá que algunos expertos trataban de establecer diferencias entre lo que el "Consenso" preconizaba y las versiones más puras de esta doctrina económica.

Lo cierto es que se genera, a partir de aquel momento, una identificación entre las reformas de los años noventa, las propuestas del Consenso de Washington y las pautas políticas del propio gobierno de los Estados Unidos. Ello quedó confirmado cuando el Presidente George Bush (p) incorpora sus conceptos a la Declaración "Iniciativa para las Américas", de junio de 1990.²¹

Adicionalmente, los patrones económicos del Consenso de Washington también coincidían con las condicionalidades que imponían el FMI y el Banco Mundial.

Si las pautas del "Consenso de Washington" reflejaban la visión del Gobierno de los Estados Unidos y la propia de los organismos multilaterales de crédito, por qué no aplicarlas a las economías de la región, se preguntaban, con sentido práctico, gran parte de los líderes políticos de América del Sur, América Central y el Caribe. Las restricciones que enfrentaban los gobiernos latinoamericanos y la situación irresuelta de la renegociación de la deuda externa, profundizaban el deterioro político y económico de la región, agudizaban su debilidad y limitaban sus opciones.

En ese marco, una parte considerable de la dirigencia latinoamericana consideraba que se debían aceptar las reformas como una respuesta a la presión de Washington, más que por un con-

19 WILLIAMSON, John. No hay consenso....obr. cit. pag. 11.

20 WILLIAMSON, John. Democracy....obr. cit.

21 Peter Hakim afirma que "la Iniciativa (para las Américas) fue vista por Washington como un medio para reforzar la creciente tendencia hacia el libre mercado y la liberación comercial en América Latina. Todos los componentes de la Iniciativa incluyeron fuertes incentivos a la reestructuración económica: en efecto, los beneficios se condicionaron a la promoción de reformas orientadas al mercado en materia de comercio e inversión. La prometida reducción de la deuda, los beneficios de la inversión y las ganancias del comercio se reservaron para aquellos países que aplicaban políticas de mercado, privatizaban empresas de propiedad estatal y reducían las barreras a la importación. Con la Iniciativa para las Américas la administración Bush decidió fortalecer la posición de los líderes regionales comprometidos con este tipo de políticas". HAKIM, Peter. La Iniciativa para las Américas. ¿Qué quiere Washington? Publicado en el libro Liberación comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR. Edición preparada por Roberto Bouzas y Nora Lustig. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1992).

vencimiento de la necesidad de tales reformas. Otro sector actuó convencido que los países de América Latina debían iniciar un proceso de cambios, a tono con las pautas del "Consenso", con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis del endeudamiento por la que atravesaba la región. Como explica Guillermo Ortiz, "las políticas macroeconómicas se enfocaron a la prioridad inmediata de la estabilización. Se requerían, además, cambios más profundos en el patrón de desarrollo para restablecer las perspectivas de crecimiento a mediano plazo, mediante la liberación financiera, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, la privatización y la desregulación. Se buscaba promover economías más abiertas y competitivas mediante la ampliación del campo de actuación del mercado y la revisión profunda del papel del Estado".²²

En definitiva, el "Consenso de Washington" se presentó como un conjunto de reglas o medidas de política económica que, en especial, los países latinoamericanos debían observar para alcanzar niveles superiores de desarrollo. Era, sin duda, un recetario que los países de la región debían cumplir según y conforme las pautas establecidas y que, además, permitiría evaluar, vía las condicionalidades del FMI, sus programas económicos, según que se adecuaren o no al patrón del "Consenso".

Corresponde poner de relieve que no había demasiadas voces discordantes en ese momento en la región y se consideraba que el "Consenso" surgía naturalmente en una etapa de profundos cambios políticos y económicos, en un marco de euforia de la economía capitalista por la casi desaparición del socialismo como opción alternativa. Paradójicamente, estas reglas del "Consenso" no eran parte de un debate ideológico, sino pautas prácticas de "una buena economía" dentro del capitalismo, que no debían discutirse sino aplicarse. Lo que los Estados de la región podrían hacer era establecer ciertas condiciones o modalidades de aplicación. Algunos lo harían a través de "políticas de shock"; otros a través de "políticas graduales"; pero el modelo no se discutía.

Si bien el "Consenso de Washington" tuvo como su primer destinatario a los gobiernos de los países latinoamericanos, también influyó en las pautas de política económica del Tratado de Maastricht. En disposiciones referidas al rol del Banco Central Europeo, o las pautas sobre tasas de inflación, déficit público y deuda pública se percibía la influencia del "Consenso" o, al menos, una fuente de inspiración.

A pesar del éxito político del "Consenso", siempre hubo voces que pusieron en cuestión la suficiencia de su contenido y el método de formulación.

22 ORTIZ, Guillermo. La fatiga de la reforma. Revista Finanzas & Desarrollo. Septiembre de 2003.

Joseph María Serrano va a realizar una crítica, entre moderada e indulgente, al intento de presentar al “Consenso” (más allá de las intenciones originarias de Williamson) como un paradigma del capitalismo triun-

fante de los años noventa. Señala este autor, que, “volviendo a la cuestión de la existencia o no de un único paradigma del capitalismo eco-

Los observadores económicos independientes no dejaban de destacar que la base de tal crecimiento eran los pobres niveles de la economía latinoamericana en la década anterior, la “Década perdida”



nómico para el post-socialismo, creemos que existen diversos capitalismos; y que la variedad viene dada por las características físicas, institucionales y culturales del país en cuestión. El “Consenso de Washington”, por su formulación teórica y entramado institucional que lo ha intentado implementar, responde a un tipo determinado de capitalismo y ha querido imponerse como una única forma de organización económica”.²³ Ello nos llevó en América Latina, en forma inmediata y directa, a la concepción del pensamiento único en materia de política económica, donde cabían todas las preguntas y allí estaban todas las respuestas.

En definitiva, como afirma Bustelo, el “Consenso de Washington” pretendió ser un enfoque general de común aplicación para toda América Latina, incluso para todo el Tercer Mundo. Sin embargo, tal enfoque era equivocado. Afirmar que los problemas del desarrollo de cada uno de los países de América Latina eran comunes a todos los países de la región y que, por lo tanto les eran aplicables los mismos remedios, no dejó de ser un intento homogeneizante y superficial que no resistió un análisis serio.

Ciertamente, las recetas del Consenso se aplicaron, y hacia la mitad de los años noventa se ha de percibir una recuperación de la economía. Sin embargo, los observadores económicos independientes no dejaban de destacar que la base de tal crecimiento eran los pobres niveles de la economía latinoamericana en la década anterior, los años ochenta, la “Década perdida”. Por otra parte, el incremento del producto alcanzado no fue suficientemente alto como para provocar una fuerte disminución de la pobreza. Todo lo contrario; los signos eran elocuentes: manifestaciones de concentración económica y fuerte incremento de las desigualdades sociales que se han de agudizar en los años finales de la década de los años noventa, provocando en América Latina un indiscutible descrédito en los elementos centrales de las pautas económicas del “Consenso”.

23 SERRANO, Josep María, sj. El “Consenso de Washington” ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?. Universidad de los Trabajadores de América Latina Emilio Máspero. Venezuela. (2004)

III

El regionalismo abierto en la concepción de la CEPAL.

En el marco del contexto político y económico antes explicado y las ideas fuerza del "Consenso de Washington", la concepción del "regionalismo abierto" se genera en un ambiente, en América Latina y el Caribe, propicio para la implantación de políticas de apertura, desregulación de la economía, privatización, eliminación de restricciones a la inversión extranjera y a los pagos internacionales. Con variantes en cuanto a la intensidad y velocidad de los cambios, los países de la región se encolumnaron en los años noventa en la aplicación de políticas macroeconómicas que respondían a los lineamientos de las concepciones impuestas desde los Estados Unidos.²⁴

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) definió el "regionalismo abierto" como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas, en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la

La CEPAL asumió el desafío de definir un original paradigma de la integración latinoamericana que respondiera a las nuevas condiciones del sistema internacional que impactaban fuertemente sobre la región



región y de constituir, en lo posible, el cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.²⁵

La CEPAL asumió el desafío de definir un original

paradigma de la integración latinoamericana que respondiera a las nuevas condiciones del sistema internacional que impactaban fuertemente sobre la región: desaparición del modelo bipolar, fuerte concentración económica en el hemisferio norte, desarrollo sostenido del sistema Asia-Pacífico, creación del NAFTA, las nuevas condiciones de la integración europea y su creciente influencia en el comercio mundial y la indudable pérdida de importancia relativa de América Latina, tanto en el campo político como económico.

La concepción de la CEPAL habría de partir de la base que el "regionalismo abierto", a través de la aplicación de políticas de

²⁴ Ver la opinión de Peter Hakim, en el libro editado por Roberto BOUZAS y Nora LUSTIG, ya citado, *Liberalización comercial e integración regional*. De NAFTA a MERCOSUR (Página 23 y sigtes)

²⁵ CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile (1994).

apertura hacia el mundo, permitiría superar las condiciones de aislamiento regional y operar como un mecanismo defensivo ante el fortalecimiento de los bloques económicos ya existentes y la presencia de comportamientos discriminatorios en el comercio y renovadas muestras de proteccionismo por parte de los países desarrollados. A partir de estos elementos, se interpretaba que, sin "regionalismo abierto", los riesgos del aislamiento serían aún mayores.

No pocos señalaron en aquel momento que el planteo escondía una concepción ingenua o poco práctica: aquella que entendía que, a mayor proteccionismo del mundo desarrollado, el mundo en desarrollo y el subdesarrollado debían responder con más apertura, más libre comercio. La criticaban como una estrategia poco consistente y de alto riesgo.

Existía el convencimiento que los acuerdos de integración, en el marco del regionalismo abierto, debían garantizar un proceso de amplia liberalización de los mercados. En el debate entre el regionalismo y el multilateralismo, se consideraba que el "regionalismo abierto" significaba una respuesta más funcional y menos conflictiva al objetivo del GATT de avanzar hacia un sistema mundial de comercio más libre y abierto. El "regionalismo abierto" no aparecía como un mecanismo competitivo del multilateralismo sino complementario. Renato Ruggiero se preocupaba en señalar que "el asegurar que el regionalismo y el multilateralismo se desarrollen de manera acoplada y no separada era quizás la cuestión más apremiante que afrontaban los formuladores de la política comercial".²⁶

A la concepción del llamado "regionalismo abierto", razonablemente se la asoció a la manifestación de un proceso de adaptación a las condiciones existentes en la región hacia finales de la década de los años ochenta, como la respuesta al desafío que significaba la creciente fragmentación de América Latina con respecto al mundo desarrollado. Otros vieron en ella una resignada claudicación de los ideales y objetivos de la década de los años sesenta.²⁷

Sin duda, fue un fenomenal esfuerzo intelectual para reformular los viejos conceptos de la integración latinoamericana, conci-

26 RUGGIERO, Renato. Multilateralismo y Regionalismo en el comercio. *Perspectivas Económicas*, Vol. 1 n° 16 (1996).

27 "Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional (en América Latina) no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la sensación de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo". CEPAL, obr. cit. Párrafo 11.

Aquellas concepciones “sesentistas” de la integración, imaginadas como instrumentos defensivos para preservar la región integrada de las influencias negativas del contexto internacional, debían dejarse de lado para dar paso a un novedoso proceso, que procuraría hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente



liándolos con las nuevas condiciones de funcionamiento del orden internacional. Aquellas concepciones “sesentistas” de la integración, imaginadas como instrumentos defensivos para preservar la región integrada de las influencias negativas

del contexto internacional, es decir, los países desarrollados y las empresas transnacionales, además de fortalecer el desarrollo del mercado interno y establecer una fuerte apuesta a la industrialización por sustitución de importaciones, debían dejarse de lado para dar paso a un novedoso proceso, que procuraría hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en lugar de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significaba: a) que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre sus socios; b) que ello debería aplicarse en un marco de adecuadas políticas de liberalización comercial frente a terceros estados no miembros de estos acuerdos; y c) al mismo tiempo, debía favorecerse la adhesión de nuevos miembros a estos acuerdos.

También significaba desarrollar un original marco teórico que compatibilizara los procesos integradores preexistentes, basados en la concepción defensiva de la integración, y la industrialización sustitutiva de las importaciones, con una nueva orientación, buscando una dinámica inserción en la economía internacional, mayor competitividad, promoción de un comercio exterior dinámico y abierto. Se afirmaba que “los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”.

En definitiva, hay una búsqueda orientada a preservar los elementos externos del concepto “integración”, junto “con las señales del mercado”, resultantes del sostenido proceso de liberación comercial de los años noventa.

El “regionalismo abierto”, desde un marco teórico, debía fortalecer los beneficios tradicionales de la integración económica latinoamericana, con una creciente participación, no sólo de la inversión nacional, sino también de la inversión extranjera.

Se consideraba como un renovado estímulo al proceso de industrialización regional, no ya sustentado en el proceso de industrialización por “sustitución de importaciones”, sino en un novedoso proceso de especialización intraindustrial, que tenga sustento en las nuevas políticas vigentes de apertura, desregulación y otras formas no discriminatorias de vinculación con la inversión directa extranjera.

La concepción del “regionalismo abierto”, en realidad, no afirmaba que este instrumento permitiría cambiar las condiciones de fuerte concentración económica y política vigentes en la economía mundial de la década final del siglo XX. Era un intento novedoso de adaptarse a estas nuevas condiciones impuestas por el mundo desarrollado, morigerar los efectos más negativos de la fragmentación y mantener lazos de vinculación con los países desarrollados. Hay una afirmación en el documento de la CEPAL que ilustra con precisión esta argumentación: “el “regionalismo abierto” continúa justificándose como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región”.²⁸ Además, por sus características intrínsecas, el “regionalismo abierto” habría de obligar a un mayor esfuerzo de estabilización de la economía regional.

Renato Ruggiero definió al “regionalismo abierto” en base a dos alternativas interpretativas:

- a) “La primera, aseguraba que cualquier área preferencial, aún cuando sea una excepción al principio básico de la OMC -la cláusula de la nación más favorecida- deberá ser compatible con las normas de la OMC”.
- b) “La segunda interpretación de regionalismo abierto, preveía la eliminación gradual de las barreras comerciales dentro del grupo regional a un ritmo y tiempo más o menos igual al de la reducción de barreras para quienes no eran miembros”²⁹

Esta versión de Ruggiero del “regionalismo abierto”, lo reducía a muy poco, algo poco relevante, y la apertura, junto a la amplia multilateralización de las preferencias regionales, colocaría a los países en vías de desarrollo y de menor desarrollo en condiciones de vulnerabilidad ante la acción de los países más desarrollados.

Referida a esta interpretación del concepto de “regionalismo abierto”, con algo de ingenuidad, Ruggiero afirmaba que, “en este caso, se tendría al final un mercado internacional libre, con unas normas y una disciplina acordadas por la comunidad internacional y aplicadas a todos los países y con la capacidad de ampararse en el respeto de los derechos y las obligaciones que todos

28 CEPAL, Obr. cit. Párrafo 23

29 RUGGIERO, Renato, obr. cit. Pág.2

han contraído libremente”.³⁰ Pareciera que el autor desconociera las duras condiciones de negociación impuestas por los países desarrollados, en el marco multilateral del comercio mundial.

Destaquemos, ahora, algunos elementos del “regionalismo abierto”:

- a) Un marco de preferencias aduaneras regionales con respecto a los productos originarios de terceros mercados.
- b) Este marco de preferencias aduaneras debía apuntar a establecer un margen razonable a favor de los productos locales, sin que ello implicare el establecimiento de barreras arancelarias y de otro tipo, que impidieran el acceso de la competencia externa. En tal sentido, los instrumentos de protección frente a terceros países, tanto arancelarios como no arancelarios, debían ser moderados, no excesivamente restrictivos.
- c) Cercanía geográfica. Los resultados positivos del llamado regionalismo abierto en el ámbito del comercio intraregional, se habrían de alcanzar como un efecto de la acción simultánea de la apertura de los mercados y la cercanía geográfica.
- d) La afinidad cultural habría de operar como un sustrato positivo para estimular el comercio recíproco.
- e) El regionalismo abierto habría de actuar como un mecanismo defensivo, ante la persistencia de las tendencias proteccionistas de los mercados extraregionales.
- f) En el campo del comercio exterior, funcionaría como una puerta vaivén. Se abriría hacia fuera del mercado intrazonal, favoreciendo la inserción y el acceso de los productos locales a nuevos mercados. En tal sentido, el creciente comercio intrazonal serviría como un singular campo de entrenamiento para las empresas locales, que obtendrían experiencia en la comercialización de sus productos en el mercado integrado regional y, desde allí, se lanzarían a la conquista de nuevos mercados. Pero también, en el “regionalismo abierto”, la puerta vaivén se abriría hacia dentro del mercado intrazonal, y los productos extrazonales, al no establecerse barreras arancelarias y de otro tipo que impidan totalmente el acceso al mercado local, generarían un proceso de amplia competitividad. Los productos de terceros mercados más competitivos podrían llegar a desplazar a los productos locales. Pero, si un producto local, ante la competencia externa, podría defender exitosamente su posición en su propio mercado, ello sería demostrativo de la competitividad del producto y que estaría en condiciones de comercializarse en terceros mercados.
- g) La concepción del “regionalismo abierto” implicó también la instrumentación de mecanismos de apertura a las inversiones

30 RUGGIERO, Renato, obr. cit. Pág. 2

extranjeras y flexibilización del régimen aplicable a las mismas. Se debían establecer condiciones de amplia liberalización de las inversiones y los flujos financieros, tanto intraregionales como extraregionales. Estabilidad jurídica y adecuadas garantías a las inversiones eran dos ingredientes que el mundo desarrollado reclamaba y que la concepción del "regionalismo abierto" entendía que debían ser parte integral del proceso.

En definitiva, el marco teórico del "regionalismo abierto", por una parte, intentaba superar la visión de un regionalismo cerrado, proteccionista de la producción regional; por

El marco teórico del "regionalismo abierto", por una parte, intentaba superar la visión de un regionalismo cerrado, proteccionista de la producción regional; por la otra, apuntaba a una integración abierta al comercio y a las inversiones internacionales



la otra, apuntaba a una integración abierta al comercio y a las inversiones internacionales. Entendía a la integración latinoamericana como un proceso complejo, que debía ser pensado como un instrumento para alcanzar una economía más abierta que favorezca, no sólo la libre circulación de las mercaderías, sino también de los servicios, a la par de una amplia liberalización de las inversiones y de la circulación de los flujos financieros.

Precisamente, en el campo de los servicios, consideraba que debían establecerse condiciones favorables para un fuerte incremento de su comercio, en un marco de desregulación intrazonal y apertura extrazonal. De esta suerte, en el ámbito de los servicios públicos, las condiciones de desregulación, privatización y no discriminación habrían de permitir una mayor integración, vía la participación tanto de las inversiones extranjeras intraregionales, como extraregionales.

Se consideró que, en el marco de esta concepción, debía abordarse la cuestión de los aspectos institucionales del proceso de integración. En tal sentido, los ideólogos del "regionalismo abierto" entendían que éste no debía sustentarse en una estructura institucional rígida, con organismos supraestatales con poderes propios. Debía descartarse el modelo de la integración europea y avanzar hacia estructuras predominantemente intergubernamentales y flexibles.

Debemos considerar un tema central en la visión del "regionalismo abierto". Veamos: mientras las concepciones tradicionales de la integración económica latinoamericana excluían tácitamente las posibilidades de una integración con la superpotencia capitalista y apuntaban a una integración en las condiciones del eje

Sur-Sur, la concepción del regionalismo abierto sostiene que sus basamentos, no sólo permiten, sino estimulan la extensión hemisférica de una Zona de Libre Comercio.

En tal sentido, el diseño del modelo integrador del "regionalismo abierto" es funcional a las pautas fijadas en la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush (padre).

Los mentores del "regionalismo abierto" no ignoraban que un proceso de liberación comercial entre países latinoamericanos con diferentes grados de desarrollo, o con la participación de países desarrollados (Estados Unidos, por ejemplo) generaba riesgos concretos para las empresas de los países de menor desarrollo.

Sobre esta cuestión había una importante literatura, incluso en la propia CEPAL, que explicaba con detalle que las condiciones teóricas de la competitividad se alteraban estructuralmente cuando debía enfrentarse el problema del tamaño de las unidades que operaban en un proceso de integración, se trate de empresas o países. Las diferencias en materia de capacidad financiera, acceso a mercados internacionales, innovación tecnológica, economías de escala, entre otros elementos, eran evidentes y los resultados de una apertura sin controles ni contrapesos podrían llegar a ser, desde simplemente negativos, hasta claramente desastrosos. En el tema señalado, las acciones sugeridas pasaron de políticas de shock y apertura unilateral, a procesos de desgravación gradual y progresiva "para facilitar los acomodos de las actividades productivas a las nuevas circunstancias".³¹

En la concepción del "regionalismo abierto", se entendía que las políticas a aplicar por los países de menor desarrollo en sus relaciones con los países más desarrollados de la región, o de los países latinoamericanos con países desarrollados extrazonales, no debían significar comportamientos discriminatorios, restrictivos de la inversión extranjera o de excesiva protección del mercado.

El regionalismo abierto y el NAFTA.

Es importante señalar que el mayor impulso a los estudios acerca del "regionalismo abierto" en la CEPAL coinciden temporalmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). No es casualidad, ya que se trata de un proceso determinante que altera el marco de relaciones hacia el interior de América Latina. México, país en desarrollo, se vincula con EE.UU. y Canadá, y se integra, por esta vía, al mundo desarrollado. En el dilema de los años ochenta y noventa entre la "integración" y la "exclusión", México considera que el TLC genera un enlace positivo con los grandes mercados, a través de su integración a ellos.

31 CEPAL, obr. cit. Párrafo 47.

En los inicios de la década de los años noventa, el Nafta implicó un acuerdo que comprendió, no sólo un proceso de desgravación arancelaria y eliminación de las trabas no arancelarias, sino el desarrollo de una agenda de liberación y apertura del mercado mexicano acorde a las tendencias del regionalismo abierto. En realidad, la suscripción del NAFTA por parte de México, junto con su ingreso al GATT, contribuyó a consolidar la orientación liberalizadora previamente adoptada en forma unilateral.³²

El Nafta implicó una fuerte apuesta mexicana de inserción en el Primer Mundo, en la búsqueda, por esta vía, de un incremento sostenido del comercio y las inversiones extranjeras, el crecimiento general de la economía y la modernización. Los resultados de la apuesta sólo se podrían comprobar en el siglo XXI.

En el marco del debate acerca de las nuevas formas de la

El Nafta implicó una fuerte apuesta mexicana de inserción en el Primer Mundo, en la búsqueda, por esta vía, de un incremento sostenido del comercio y las inversiones extranjeras, el crecimiento general de la economía y la modernización



integración latinoamericana y el “regionalismo abierto”, el caso mexicano operó como un efecto demostración, puntual y preciso, de los cambios en el modelo de integración. Algunos países de la región, interesados en probar nuevas formas de inserción con el mundo desarrollado, impulsaron alternativas propias sobre las posibilidades de aplicación del modelo a través de la ampliación del Nafta, proyectos que luego se diluyeran como consecuencia de la crisis del “tequila” y el desinterés norteamericano.

IV

Conclusiones de una década de reformas y frustraciones.

Las reformas económicas de los años noventa en América Latina, a partir de los lineamientos del Consenso de Washington y su proyección en el proceso de integración latinoamericana, vía las concepciones del “regionalismo abierto”, tuvieron resultados globales fuertemente negativos para la región.

Las reformas se propiciaron en un momento de entusiasta optimismo por las condiciones políticas para el desarrollo del capitalismo. Ello impidió a sus impulsores actuar con mesura y analizar los efectos prácticos que las mismas podrían tener; también escuchar a las críticas iniciales, incipientes pero serias a la vez, que pronos-

32 ROSENTHAL, Gert. El Regionalismo abierto de la CEPAL. Experiencias y Desafíos de la Integración Centroamericana. Banco Centroamericano de Integración Centroamericana. Página 209.

ticaban resultados diferentes a los proyectados por los reformadores. En ese marco, los teóricos de las reformas no pudieron (o no quisieron) imaginar un "futurible" (futuro posible) tan negativo para la región; nunca pensaron que las reformas propuestas no dieran el resultado esperado y cayeran en tamaño descrédito.

Corresponde intentar elaborar conclusiones que nos permitan visualizar las fallas del proyecto, los resultados alcanzados, positivos y negativos, los estigmas que aun perduran y condicionan el desarrollo presente de la región, las restricciones externas que limitaron el ejercicio de nuestra autonomía nacional y las responsabilidades de las elites gobernantes latinoamericanas por lo que pudieron hacer y no lo hicieron.

Una reforma única para toda la región.

La idea del proyecto reformador único para toda América Latina partió de una simplificación inaceptable. Ni el Consenso, ni los teóricos del "regionalismo abierto" tuvieron en cuenta las profundas heterogeneidades estructurales existentes entre los países de la región. Intentaron aplicar las mismas recetas reformadoras a países tan disímiles como Brasil y Paraguay, México y Nicaragua, Argentina y Bolivia o Chile y Honduras, sin considerar que ello significaba ignorar las enseñanzas básicas de cualquier manual de Economía y las señales del sentido común.

Proyectar reformas ligadas a la liberación del comercio y de la inversión directa extranjera, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la economía, entre otros campos, sin tomar en cuenta las características de las estructuras económicas sobre las cuales se habrían de aplicar, fue un error inaceptable



Proyectar reformas ligadas a la liberación del comercio y de la inversión directa extranjera, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la economía, entre otros campos, sin tomar en cuenta las característi-

cas de las estructuras económicas sobre las cuales se habrían de aplicar, fue un error inaceptable.

Los defensores de las reformas han señalado que ellas eran inobjetables, que la falla estuvo en la aplicación en cada país. Este argumento es endeble y no resiste ninguna crítica. Un proyecto de reformas económicas comprende, tanto el marco teórico, como sus objetivos, las metas a alcanzar, los instrumentos de política y su aplicación. Afirmar que el marco teórico fue correcto y la

aplicación inadecuada es una explicación débil e irrelevante, poco seria. Sobre esta cuestión, Stiglitz tiene una observación irónica y lapidaria: "Lo menos que cabe esperar de las políticas es que estén bien formuladas, para que podamos aplicarlas los simples mortales en el volátil ambiente en que vivimos".³³

Primero apoyo, luego desinterés.

Las reformas fueron decididamente impulsadas por los Estados Unidos, el resto de los países desarrollados, el FMI y el Banco Mundial. Como lo señalara Williamson, eran las ideas predominantes en el Gobierno de los Estados Unidos, las instituciones financieras multilaterales y los grupos económicos influyentes en Washington. Sin embargo, cuando el fracaso de las reformas era evidente y la crisis insostenible, los impulsores de la reforma miraron al costado, se desentendieron del descalabro y, sin más, culparon del desaguado a los gobiernos de América Latina. Sobre la crisis argentina, Paul Krugman escribía en "The New York Times": "A ojos de gran parte del mundo, las políticas económicas de la Argentina llevaban estampado por todas partes el sello "Made in Washington". El fracaso catastrófico de esas políticas es ante todo, y por sobre todo, un desastre para los argentinos, pero también lo es para la política exterior norteamericana. Veamos el caso desde la perspectiva latinoamericana: la Argentina, más que ningún otro país en desarrollo, compró acciones – por decirlo así – de las promesas del "neoliberalismo" promovidas por los Estados Unidos. Redujo drásticamente los derechos de aduana, privatizó las empresas estatales, recibió con los brazos abiertos a las corporaciones multinacionales y equiparó el peso con el dólar. Wall Street la aclamó y el dinero entró a raudales en la Argentina. Por un tiempo, la economía de libre mercado apareció reivindicada y sus partidarios no tuvieron empacho en reclamar para sí el mérito. Luego la situación empezó a desintegrarse. Cuando la economía se agrió, el Fondo Monetario Internacional –que buena parte del mundo, con bastante razón, considera una sucursal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos –no prestó ayuda alguna. (Sin duda) para los latinoamericanos, Estados Unidos no es un espectador inocente".³⁴

Las reformas y el rol del Estado.

Las políticas aplicadas en los años noventa estuvieron fuertemente ligadas a una devaluación del rol del Estado. En las pro-

³³ STIGLITZ, Joseph. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL, n° 80, agosto 2003, pag. 37.

³⁴ KRUGMAN, Paul. Citado por TORRES, Jorge José, en Informe sobre la Argentina Contemporánea. Crisis y Transición Política y Económica. IDELA/UNT, 2003, pag.116.

puestas diseñadas en el Consenso de Washington, se partió de una crítica muy fuerte al papel que había cumplido el Estado en las economías latinoamericanas, en particular a partir de los años cincuenta. Se debía reducir su actuación, ya que ello había generado corrupción y distorsiones en el funcionamiento del mercado.

En el caso del "regionalismo abierto", detectamos escasas señales sobre la actuación que debía cumplir el Estado en el diseño y aplicación de las políticas de integración que preconizaba. Pareciera ser que los cambios que desde la misma CEPAL se proyectaban debieran implementarse "por obra y gracia del espíritu santo" o por el funcionamiento y el juego natural de las fuerzas del mercado. Se podría considerar esta crítica muy dura y alguien agregará "injusta", pero basta comparar lo que se enseñaba acerca del Estado en los trabajos de la CEPAL de los años setenta y ochenta, con los propios de los años noventa y la diferencia se hace palmaria. Otros podrán considerar que los calificados técnicos de la CEPAL (que en lo personal tanto respeto y aprendo de

ellos) tenían el derecho de cambiar de opinión. No hay duda que es así, pero lo que aquí se trata es marcar errores o limitaciones de esta concepción.

Tal vez, desde mi perspectiva, el error presente en las concepciones de las reformas de los años

El error presente en las concepciones de las reformas de los años noventa ha sido el de generar alguna forma de contraposición entre "mercado" y "Estado"; el Estado debe ser el garante del funcionamiento del mercado, eliminando todas aquellas distorsiones que perturban el libre juego de las fuerzas del mercado



noventa ha sido el de generar alguna forma de contraposición entre "mercado" y "Estado". Sin duda, el comportamiento del Estado pudo ser (y lo fue en muchos casos) un elemento de distorsión en el funcionamiento de la economía. No obstante, afirmar que "los mercados generan por si solos eficiencia económica" es una simplificación que no resiste un mero análisis superficial del tema.

En realidad, lo adecuado es afirmar que, precisamente, el Estado debe ser el garante del funcionamiento del mercado, eliminando todas aquellas distorsiones que perturban el libre juego de las fuerzas del mercado. Pero el Estado, además, debe cumplir el rol de instrumento para generar estabilidad macroeconómica, promover la igualdad, eliminar la pobreza y la marginación, promover un crecimiento nacional, armónico y equilibrado, buscando superar los fuertes desequilibrios regionales y sociales, la búsqueda

da de la cohesión social. Estos desafíos no se enfrentan ni resuelven solos por el libre juego de las fuerzas del mercado, ni aún en los países más desarrollados. Minimizar la actuación del Estado en la articulación de la economía de los Estados Unidos, Alemania, Francia o Japón en la búsqueda del “bienestar general”, es una muestra, no solo de ingenuidad, sino de desconocimiento del funcionamiento de la economía internacional.

También es una ingenuidad pensar que basta una disposición del Estado para resolver mágicamente los problemas de la economía. En tal sentido, así como hay “fundamentalistas del mercado”, hay “fundamentalistas del Estado”. Ni lo uno ni lo otro, y en la búsqueda del adecuado equilibrio entre las “fuerzas del mercado” y “las fuerzas del Estado”, tengo el convencimiento que podremos avanzar hacia un desarrollo equilibrado y consistente de la economía latinoamericana.

La “cuestión de la pobreza” debe ser un tema central.

Las reformas de los años noventa no contenían referencias concretas a los instrumentos que debían aplicarse para reducir la pobreza y marginación y alcanzar mejores condiciones de igualdad y equidad en la economía latinoamericana. Ello ha sido expresamente reconocido por Williamson (“Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa de las preocupaciones sobre la igualdad”). También su abordaje en el “regionalismo abierto” es tangencial. Como señala Stiglitz con respecto a la pobreza, las reformas económicas de los años noventa no estaban específicamente diseñadas para combatirla; “se presumía que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres”. Sin embargo, era imposible que ello sucediera si no había definido en el programa de reformas instrumentos específicos para mejorar las condiciones de equidad en el acceso de todos los sectores de la población a los beneficios del crecimiento económico. La mano invisible del mercado no era suficiente para ello. Se requerían políticas públicas específicas.

Los resultados alcanzados por la aplicación de las reformas de los años noventa son elocuentes: aumentó la desigualdad, aumentó el desempleo, aumentó la pobreza, aumentó la marginación. Los argumentos teóricos se agotan cuando la realidad nos golpea en la cara.

Las reformas y sus efectos sobre el comercio.

Las propuestas de apertura y liberación del comercio contenidas en las reformas de los años noventa y las formas de articula-

ción de los procesos de integración económica en el comercio mundial adolecieron de fallas en el diagnóstico y fallas en las medidas aplicables. Aún así, paradójicamente, sus efectos se proyectan sobre el momento actual, el año 2006.

Cuesta comprender que en los inicios del proceso de reformas, las elites gobernantes latinoamericanas no se percataran del "doble standart" de las políticas comerciales de los países desarrollados que, por un lado, preconizaban con fuerza la apertura de los mercados internacionales para las exportaciones de aquellos sectores claves de sus economías nacionales y, por el otro, sostenían políticas restrictivas para el acceso a sus propios mercados de los productos latinoamericanos; o bien, imperturbables, violaban sus propios códigos de libre comercio, aplicando subsidios y otras

Tal vez, algo de ingenuidad y mucho de pérdida de autonomía, de poder regional para imponer otras condiciones en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y otros países desarrollados



medidas de competencia desleal en perjuicio de los agricultores de la región.

Sin duda, no era desconocimiento. Tal vez, algo de ingenuidad y mu-

cho de pérdida de autonomía, de poder regional para imponer otras condiciones en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y otros países desarrollados.

Más allá de estos comentarios críticos, desde los años ochenta hasta nuestros días, el proceso de apertura de los mercados se ha profundizado. Ha habido críticas, que llegan hasta nuestros días, sobre la eficacia de los mecanismos de apertura unilateral. Pero los mecanismos de apertura bilaterales y regionales han proliferado, creando un singular entramado de acuerdos comerciales.

Como lo señaláramos páginas atrás con respecto a la concepción del "regionalismo abierto", hubo un fenomenal esfuerzo intelectual para reformular los viejos conceptos de la integración latinoamericana, conciliándolos con las nuevas condiciones de funcionamiento del orden internacional. En ese marco, corresponde reconocer que MERCOSUR mismo debe ser considerado una manifestación concreta de las concepciones del nuevo regionalismo. No hay duda que fue concebido como un mecanismo de inserción competitiva en la economía global. En su diseño se percibe la decisión de sus fundadores que MERCOSUR no operara simplemente como un instrumento defensivo de la economía regional, sino que actuara como un instrumento activo para favorecer la competitividad global de cada una de las economías nacionales. Recordando los viejos debates de los años setenta, MER-

COSUR no fue pensado como una “fortaleza comercial”, sino como una “plataforma”; un proceso de integración abierto a las inversiones y al comercio mundial.

Pero hay otro ámbito donde la concepción del “regionalismo abierto” ha de anticipar nuevas formas de integración comercial. Recordemos que las concepciones tradicionales de la integración económica latinoamericana excluían tácitamente las posibilidades de integración con la superpotencia capitalista y apuntaban a una integración en las condiciones del eje Sur-Sur. Contrariamente, el regionalismo abierto ha de sostener que sus basamentos, no sólo permiten, sino que estimulan la extensión hemisférica de una Zona de Libre Comercio y acuerdos en el eje Norte-Sur.

El problema planteado es si era posible abordar procesos de integración entre economías nacionales con fuertes heterogeneidades. ¿Era posible integrar las economías de El Salvador con la de Estados Unidos? ¿Las de Chile o Perú con las del NAFTA? El “regionalismo abierto” consideraba viables y positivas estas alternativas. Incluso recomendaba que las políticas a aplicar por los países de menor desarrollo en sus relaciones con los países más desarrollados de la región (Estados Unidos, por ejemplo) no debían significar comportamientos discriminatorios, restrictivos de la inversión extranjera o de excesiva protección del mercado.

No ofrece dudas que la concepción del “regionalismo abierto” impregna el modelo del proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Esta singular propuesta de los Estados Unidos de integrar vía el comercio las economías de 34 países, vinculando en un solo mercado a las economías más disímiles que uno pueda imaginar, no era solo el desarrollo de un esquema teórico errado. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, el proyecto tenía una inocultable dimensión estratégica que sus negociadores nunca disimularon.

Mientras los Estados Unidos llevaron la iniciativa del proceso negociador, sostuvieron la idea de una negociación comercial global con toda la región. Cuando a partir de 1997, MERCOSUR plantea a los Estados Unidos una negociación más acotada, que tuviera en cuenta los intereses comerciales de Argentina y Brasil, en particular, los norteamericanos fueron asumiendo, día a día, que la negociación global era compleja, difícil, y por lo tanto, alentaron la fragmentación del proceso negociador, situación que se hizo evidente en el inicio del presente siglo.

Esta fragmentación funcionó porque era innegable que los intereses en juego eran disímiles entre los países latinoamericanos de mayor desarrollo y los demás. Era diferente el marco negociador planteado por Argentina y Brasil al del resto de los países de la región. Para los países de menor desarrollo, este

esquema de negociación Norte-Sur podría generarles ventajas perceptibles en el acceso de su producción al mercado de los Estados Unidos y otros mercados desarrollados.

Según Bouzas, para los países de menor desarrollo regional este esquema negociador Norte-Sur puede "ser un vehículo para mejorar las expectativas, brindar más estabilidad a los regímenes de política y atraer mayores flujos de inversión extranjera hacia los países en desarrollo. También puede estimular a un país en desarrollo a perfeccionar sus instituciones y a adoptar algunas de las que predominan en los países desarrollados, mejorando de ese modo su desempeño económico".³⁵

No obstante, este fragmentado esquema negociador Norte-Sur favorece considerablemente a los Estados Unidos y los demás países desarrollados. Las diferencias estructurales y en las bases de poder económico son tan desequilibradas que la mesa negociadora se inclina naturalmente hacia los intereses del país económicamente poderoso. ¿De que modo podría haber impuesto Centroamérica

En este año 2006, las remesas de dinero a nuestra región de los latinoamericanos que viven y trabajan en los Estados Unidos destinadas a sus familias alcanzarán la suma de 45 mil millones de dólares. ¿Es este un condicionamiento negociador que un gobernante de un pequeño país centroamericano puede ignorar?



condiciones en las negociaciones con los Estados Unidos? Pensarlo solamente ya es pura utopía. Tal vez en algún tema formal o poco trascendente para los Estados Unidos. En los temas centrales, Estados Unidos definió

las bases del acuerdo, los mecanismos de la negociación, las condiciones de reciprocidad, los temas que habrían de ser parte del acuerdo y los que no lo serían.

Una integración comercial de esta naturaleza, en principio, no pareciera potenciar la autonomía nacional. Se crean fuertes lazos de dependencia nacional con la potencia hegemónica y ello condicionaría las características del desarrollo futuro de la región. Pero cabe reconocer que no todos los intereses, necesidades y urgencias nacionales son iguales. En este año 2006, las remesas de dinero a nuestra región de los latinoamericanos que viven y trabajan en los Estados Unidos destinadas a sus familias alcanzarán la suma de 45 mil millones de dólares. ¿Es este un condicionamiento negociador que un gobernante de un pequeño país centroamericano puede ignorar?

35 BOUZAS, Roberto. El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL, n° 85, abril 2005. Pág. 10.

Es claro que no todas las situaciones nacionales de negociación en el eje Norte-Sur son iguales. Chile, por ejemplo, suscribe un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (el primero de este país con un estado sudamericano) en el marco de una política nacional de fuerte apertura e integración con los principales mercados internacionales (Unión Europea, MERCOSUR, China, etc.). Esta “diversificación del riesgo y de las oportunidades comerciales” a través de sucesivos acuerdos preferenciales con diferentes grandes mercados, mejora las condiciones de ejercicio de la autonomía nacional, en el marco de las políticas nacionales adoptadas por Chile.

Contrariamente, para Argentina y Brasil las condiciones de una negociación en el esquema Norte-Sur son harto dificultosas. El tamaño, características y condiciones de mayor complejidad de ambas economías y los intereses en juego obligan a plantear una negociación diferente, más equilibrada, en mejores condiciones de reciprocidad. Negociar entre los Estados Unidos y MERCOSUR en base a una agenda que comprenda temas tales como “acceso a los mercados”, “el sector agrícola”, “servicios”, “liberación de las inversiones”, “compras gubernamentales”, “propiedad intelectual”, etc. no es un emprendimiento sencillo. Pero preservar la autonomía del país en esta negociación hace al futuro de la región, incluso para aquellos países que no son parte directa en la misma.

En un intento de acercamiento objetivo a la proyección actual del “regionalismo abierto”, deberíamos reconocer que muchas ideas planteadas hace más de una década impregnan las negociaciones actuales de varios países latinoamericanos con los Estados Unidos. Quizás, las más ostensibles resistencias a ese formato negociador parten de Argentina y Brasil, más el aporte de Venezuela. Sin embargo, mantenemos nuestras observaciones teóricas y prácticas, reconociendo el derecho de cada estado de la región a determinar autónomamente los intereses nacionales que debe preservar y como hacerlo.

Corresponde destacar dos aspectos. En primer lugar, llamar la atención sobre aquella contingencia harto conocida en nuestra región: que una situación estructural de dependencia es negativa para el desarrollo nacional y cuando se consolida, es difícil salir de ella.

En segundo lugar, si un esquema de negociación para la integración latinoamericana pudo impulsarse en las objetables condiciones y mecanismos del llamado Consenso de Washington y el regionalismo abierto, ello ha sido posible por el fracaso de una parte significativa de las elites gobernantes latinoamericanas, que no fueron eficientes, no supieron defender el proceso de integración cuando debieron hacerlo y sucumbieron a la tentación de una relación preferente con la superpotencia.

— |
— |

Mi preocupación actual es no estar seguro que no se estén cometiendo nuevos errores y no estemos fracasando una vez más en la consolidación definitiva del MERCOSUR, como herramienta primigenia para alcanzar niveles superiores de desarrollo.



Diplomacia de las Naciones sin estado y de los estados sin nación. Argentina e Irlanda: una visión comparativa*



Maria Eugenia Cruset **

Introducción

El presente trabajo pretende resumir en breves líneas mi tesis para Magíster. Como toda síntesis busca plasmar las ideas generales de un trabajo más basto que me ha tomado varios años de investigación y elaboración sin que pretenda abarcar todos los temas allí tratados y estudiados. Sin embargo, puede servir para tener una idea general de lo que se trata y pueda tal vez motivar a su lectura completa en un futuro.

La hipótesis central de la tesis es que existe una co-relación entre la política interna de los estados y su diplomacia. Es una especie de feedback, donde se retroalimentan mutuamente estas dos "esferas". Los intereses internos influyen en las decisiones que se toman en el concierto internacional así como lo que ocurre en el exterior define, en mayor o menor medida según el grado de permeabilidad o de dependencia, lo que pase a nivel interno en los estados.

Las Relaciones Internacionales de los estados se han estudiado por lo general desde la sola perspectiva exterior olvidándose de las políticas internas y de cómo influyen estas. Un nuevo acercamiento al tema se basa en esta interrelación dando una riqueza de análisis mayor.

Entender como es el nacionalismo argentino o el nacionalismo irlandés, nos ayudará a descubrir las razones que los llevaron a tomar ciertas decisiones de política exterior, a actuar de determinada manera. Si nos acercamos al qué es (su esencia), podremos entender el cómo y el porqué.

En este contexto es que el nacionalismo como ideología o, al menos, el imaginario¹ que tenga el negociador de la propia

* El presente es un resumen de la Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, defendida por la autora en el marco del III Congreso en Relaciones Internacionales, ** Magíster en Relaciones Internacionales IRI UNLP y Coordinadora del Dpto. de Historia de las Relaciones Internacionales, del IRI

1 El concepto de "imaginario" se toma aquí como el conjunto de representaciones y referentes a partir de los cuales una sociedad o una cultura alcanza a percibirse, a pensarse, a sentirse e, incluso, a soñarse a sí misma. Es por eso que "imaginario nacional" es un concepto profundamente enraizado en el de "identidad nacional".

nación, constituye una variable de suma importancia a la hora de definir las políticas exteriores de los estados. Lo que pueda lograr y cómo lo consigue depende de lo que él piensa que puede conseguir a partir de sus atributos. En el caso de las nacionalidades su viabilidad y éxito en las negociaciones está íntimamente relacionado con el concepto de identidad nacional. Un estudio serio sobre los nacionalismos debe ser tenido en cuenta si se quiere hacer un análisis completo.

Marco teórico

El nacionalismo como objeto de estudio es relativamente nuevo. Sin embargo, muchos de los hechos sociales del presente o del pasado pueden ser mejor comprendidos a partir de él. En términos generales se puede hablar de dos grandes vías que conducen a la

El nacionalismo como objeto de estudio es relativamente nuevo. Sin embargo, muchos de los hechos sociales del presente o del pasado pueden ser mejor comprendidos a partir de él. En términos generales se puede hablar de dos grandes vías que conducen a la formación de los estados nacionales: A partir del concepto civilista de nación o a partir de la idea romántica. No todas las nacionalidades logran cruzar ese umbral que les permite convertirse en estados nacionales, eso no significa que no exista en ellas el afán reivindicatorio.



formación de los estados nacionales: A partir del concepto civilista de nación o a partir de la idea romántica. No todas las nacionalidades logran cruzar ese umbral que les permite convertirse en estados nacionales, eso no significa que no exista en ellas el afán reivindicatorio.

Hay pocos temas tan sensitivos para el estudio de las

Ciencias Sociales como el nacionalismo. Pocos despiertan tan encontradas pasiones. Y en un mundo que parece desconocer las utopías es difícil encontrar una razón para matar o para morir. Sin embargo, un hecho tan abstracto y azaroso al mismo tiempo, como es el lugar donde uno nace parecería que sí las da plenamente.

Una de las mayores dificultades que vamos a enfrentar es la de resolver que es una Nación y como se conforma. Qué hace que un grupo de personas se diferencie de otras hasta el punto de formar una comunidad distinta. Es evidente que a la hora de buscar esta diferenciación elementos como la lengua, la religión, el origen

étnico, la historia en común son variables determinantes. No es un elemento sólo lo que marca la diferencia es, más bien, la combinación original que cada pueblo realiza entre ellos. Hobsbawm en la introducción a su libro *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, plantea de forma muy gráfica y, hay que decirlo también, con una buena dosis de fino humor, las enormes dificultades que existen para descubrir la esencia de las nacionalidades.

Supongamos que un día, después de una guerra nuclear, un historiador intergaláctico aterriza en un planeta muerto con el propósito de investigar la causa de la lejana y pequeña catástrofe que han registrado los sensores de su galaxia... Nuestro observador, después de estudiar un poco, sacará la conclusión de que los últimos dos siglos de historia humana del planeta Tierra son incomprensibles si no se entiende un poco el término "nación"... Este término parece expresar algo importante en los asuntos humanos. Pero, ¿exactamente qué?. Ahí radica el misterio.²

Teniendo en mente esta gran dificultad debemos seguir avanzando para tratar de comprender como es que se forman esas naciones. Es decir, dejamos paso al tema sobre la esencia de una nación para avanzar hacia el modo de su formación. Nosotros creemos que existen dos grandes vías las cuales se pueden dar en estado puro pero también en diferentes combinaciones:

Por un lado está lo que algunos autores llaman el "nacionalismo genealógico"³ o "identitario" y que nosotros llamamos "nacionalismo romántico". Es el concepto surgido a partir de este movimiento filosófico-cultural en Europa en la década de 1830. Para estos intelectuales es la vuelta a los sentimientos, a las raíces más puras del ser nacional. La esencia del Romanticismo es la exaltación de los instintos y emociones en oposición al racionalismo exagerado de la Ilustración. En Alemania el fenómeno se transforma en el Idealismo Romántico de filósofos como Hegel y Kant y presentó el contexto ideológico para las reivindicaciones nacionales.

El Idealismo Romántico debe su nombre a la combinación de la teoría romántica con la concepción idealista del universo. Creían que el hombre carece de importancia si no forma parte de un grupo social y de un espacio (real o imaginario). Por lo tanto, se debía procurar el bien del grupo primero y así el individuo podría alcanzar también beneficios. La sociedad y el Estado son organismos sociales, producto de la evolución natural. Surge de la idea herderiana de *Volksgeist* o "espíritu del pueblo" que concibe a la nación como una entidad objetiva independiente de la voluntad de sus miembros.

2 HOBBSAWM, ERIC. *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Ed. Crítica, 1995. Pag.9.

3 PALTÍ, Elías. *La nación como problema*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Por el otro lado tenemos el “nacionalismo civilista” o “nacionalismo jacobino” Este concepto corresponde a la Ilustración y tiene un carácter artificial basado en un vínculo contractual. Según este concepto todos los nacionales de un país son ciudadanos, la ciudadanía iguala y unifica. Todos son iguales ante la ley sin importar su procedencia, lengua materna o religión. El estado se compromete a tratar a todos por igual: les brinda un sistema educativo en la lengua nacional (por lo general es un sistema escolar obligatorio en los primeros años), separa la Iglesia del Estado y tiende a ser laico.

Por un lado vemos un nacionalismo “de abajo”, es el pueblo que toma conciencia de su ser nacional y reclama- con éxito a veces-, su hogar nacional. Son naciones sin estado que buscan un sitio, generalmente el pedido es sobre la tierra de sus ancestros, donde poder desarrollar sus originalidades religiosas, lingüísticas, etc. Por el otro lado tenemos los “estados sin nación”, donde el movimiento es de arriba hacia abajo. El Estado cumple la función de unificar e igualar. Generalmente se ve en los estados plurinacionales como el francés, o en aquellos con una importante inmigración como es el caso de Argentina.

¿Cómo influye “un nacionalismo de arriba”, con un estado fuerte e integrador, laico y civilista, en sus políticas diplomáticas?, ¿Qué papel tiene la diplomacia de carrera?, ¿Qué idea geopolítica tiene la dirigencia política? Del mismo modo: para un “nacionalismo de abajo” que necesita con ansias la aprobación del resto de las naciones, ¿Qué papel juega la diplomacia formal junto a las redes de vínculos que se forman entre los que habitan el país y los que han emigrado⁴? Estos interrogantes serán las líneas directrices del trabajo y para responderlas es que comparamos las diplomacias de los estados sin nación y de las naciones sin estado a partir del estudio del caso argentino e irlandés, durante sus etapas fundacionales. Las diferencias y similitudes en sus objetivos de política exterior, sus métodos para alcanzarlos y sus resultados,- exitosos o no-, en el contexto de la época y en el nuestro actual.

Metodología

El carácter pasado de los hechos que se estudian obliga una investigación de carácter histórica basada en el estudio hermenéutico de fuentes de esta naturaleza. La palabra hermenéutica, del griego *hermeneutiké* —que equivale en latín a *interpretari*—, define el «arte de interpretar los textos, especialmente los sagrados, para fijar su verdadero sentido», según señala el Diccionario de la Academia.

⁴ En el caso irlandés es prioritario analizar los vínculos existentes entre los irlandeses de Irlanda y los irlandeses de la diáspora (en modo principal los que emigraron a EEUU).

Tanto para el caso argentino como para el irlandés nos centramos en documentos emanados del gobierno (memorias ministeriales, principalmente del área de política exterior, sesiones del Congreso, correspondencia oficial, partes de guerra), como de aquellas que nacen del sector civil de la población: periódicos, correspondencia privada, etc.

Por último, y como un complemento que ayude a tener una visión amplia del problema es que agregamos un anexo que estudia la creación de la conciencia nacional en los estados en general y en Argentina en particular. Además se incluyen dos apéndices: uno documental transcribe textual e íntegramente información contemporánea. El otro tiene un carácter estadístico y trata mayormente de explicar gráficamente el proceso migratorio en Argentina. El mismo, como se verá, forma parte de la quintaesencia del nacionalismo argentino como lo entendemos.

Nacionalismo y diplomacia: comparación de Argentina e Irlanda

El Nacionalismo como teoría formativa de los países nos permite abordar estas relaciones internas. Los modelos de formación nacional tienen características propias y repetidas en cuanto a su papel internacional. A partir de estos podemos pensar en paradigmas (modelos de estudio) que nos permitan comprender el accionar global.

Por ejemplo, si pensamos que A es un nacionalismo Romántico, por lo tanto tendrá un accionar a en materia diplomática. Si, por el contrario, B es un nacionalismo civilista su política exterior será b. Como esto no se da nunca en estado puro (hablamos de Ciencias Sociales y no de laboratorios), lo interesante es estudiar las distintas combinaciones que se gestarán en la realidad y en los distintos contextos históricos.

El nacionalismo, como lo hemos entendido a lo largo de este trabajo, es la doctrina social y política a partir de la cual se conforman los grupos humanos llamados nación. Esto implica que no necesariamente Estado y nación coinciden pero en la mayoría de los casos el primero será motivo de reivindicación del segundo.

Si el Estado es el formador desde arriba de un estado-nación homogéneo, basado en el contrato entre ciudadanos y gobernantes, unificados en el vínculo igualitario de la ciudadanía, con fuerte presencia de adoctrinamiento estatal a través,- principalmente, de la escuela, el Registro Civil y el servicio militar obligatorio, a esta categoría la llamamos: nacionalismo civilista.

Cuando el sentido de formación es el inverso, es decir de abajo hacia arriba, cuando lo que une es la conciencia de pertenencia

basada en raza, idioma, religión, etc., lo llamamos: nacionalismo romántico. Generalmente son naciones sin estado que reclaman por vías pacíficas o violentas su "hogar nacional".

Sobre la base de esto podemos afirmar que A (o los países donde mayormente imperen la característica propia de los nacionalismos de abajo), tendrán una presencia mayor de la sociedad civil y su accionar en política exterior será marcada por esta. Teniendo esto presente podemos decir que a se caracteriza por la defensa del derecho internacional y el manejo dentro de esas reglas. De este modo se busca controlar al más poderoso a favor del más débil. Y, además, este marco les permite a los países pequeños un margen de maniobras mayor. Esto también se aplica a la labor de los diplomáticos. Es por eso que se los puede ver como los más entusiastas participantes de toda clase de foros donde las decisiones se toman en forma colectiva,- el ejercicio de unas relaciones internacionales multilaterales donde países pequeños consiguen mayores logros a través de su asociación -.

El otro aspecto importante es la búsqueda de objetivos utilizando medios no estrictamente diplomáticos. O, dicho de otro modo, la utilización de canales informales de negociación. los cuales fueron claves en política internacional. En concreto nos referimos a las vinculaciones con las "diásporas", las cuales no solo aportaron en su momento dinero, hombres y armas, sino incluso manejo de influencias. Entendemos por diplomacia las actividades y negociaciones llevadas a cabo primaria, pero no excluyentemente, por diplomáticos profesionales que actúan en beneficio de estados soberanos. Sin embargo, más allá del sistema formal de representación de los estados soberanos que existen actualmente en el mundo, existe un cada vez mayor número de ONGs, agencias, asociaciones, individuos que tienen representación similar a la diplomática y que buscan su reconocimiento de los estados. Esto puede ser explicado en parte por la emergencia de una sociedad civil global inter actuante. Por eso la gran pregunta es quien puede ser diplomático hay en día, la respuesta: potencialmente casi todos.

Si por lo contrario analizamos países B podemos ver diferencias notables. El accionar de B, al que llamaremos b, será caracterizado por lo que podríamos llamar una Diplomacia Civilista: basada en las relaciones bilaterales y en la diplomacia de prestigio.

A y su accionar a, tanto como B y su respectivo accionar b lo hemos analizado para los casos de Argentina e Irlanda en sus etapas fundacionales como estados- nación. La variable temporal no es menor y el ubicar el estudio dentro de un contexto determinado permite focalizar el estudio y las comparaciones.

Siguiendo el marco metodológico propuesto por Raúl Bernal-

Meza⁵, hemos hecho la comparación basados en las grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países:

1. la agenda internacional, o sea, los intereses que los países persiguen en su accionar externo.
2. los objetivos, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses.
3. el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política.

1. Aquí estudiamos principalmente la relación bilateral de los dos países con Inglaterra y con los Estados Unidos.

Es innegable que tanto para el caso de la política exterior de Argentina como para la de Irlanda la relación con Inglaterra ha sido de tal magnitud que fácilmente se puede ver en ella a la variable divisoria de la política diplomática de estos dos países.

Entre Argentina y el Reino Unido existió una relación privilegiada de socio comercial. La coyuntura económica fue la que le permitió un gran desarrollo dentro de la división internacional del trabajo. A partir de esta inserción es que Argentina e Inglaterra tendrán una relación simbiótica- funcional donde la primera irá perdiendo autonomía frente a la segunda. En relación con el caso de Irlanda su condición de territorio ocupado desde el siglo XII por Inglaterra marca una relación de dependencia que se mantuvo hasta lograr su independencia. Recién en diciembre de 1921 se firmó un tratado por el cual veintiséis condados formarían el «Estado Libre Irlandés». En 1920, ya se les había concedido a seis condados del Ulster su propio parlamento en Belfast, y habían quedado entonces como parte del Reino Unido. El establecimiento del «Estado Libre Irlandés» originó una guerra civil entre el nuevo gobierno y los que no aceptaron el tratado.

El primer gobierno del nuevo estado fue encabezado por Cosgrave, pero aún Irlanda no era libre. El partido «Fianna Fáil» fundado por de Valera dominó la política entre los años 30 y 70. En 1937, a instancias de de Valera, se aprobó una nueva Constitución, que declaraba a Irlanda estado soberano, independiente y democrático. Irlanda se mantuvo neutral durante la Segunda Guerra Mundial. Pero recién en 1948, el «Acta de la República de Irlanda» cortó definitivamente las últimas ataduras constitucionales con Gran Bretaña.

⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Bs As., Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 2005.

En relación con los Estados Unidos durante la década de 1880, un tema clave de la agenda política en las relaciones entre los gobiernos de Buenos Aires y Washington fue el esfuerzo puesto en práctica por la diplomacia norteamericana en pos de la unidad panamericana. Mientras Estados Unidos buscaba imponer su hegemonía en los países de Sudamérica, Argentina se convertía en su principal oponente. Esta rivalidad se desarrolló en todas y cada una de las Conferencias Panamericanas.

La relación de Irlanda con Estados Unidos va a ser mayormente buena. Esto gracias al trabajo de concientización de la opinión pública y del mundo político que van a realizar primeramente los grupos organizados de la Diáspora y luego los principales miembros del gobierno en persona. La primera embajada se abrió en Washington en 1924 y dos años después se firma el acta de reciprocidad. En 1928 la primera visita de estado irlandesa va a ser a este país.

2. Los objetivos:

Durante los primeros cuarenta años posteriores a su independencia Argentina debe mantener una política exterior netamente defensiva y su principal objetivo era la búsqueda del reconocimiento diplomático de su existencia. Además debió esforzarse por consolidar sus fronteras externas y tratar de minimizar lo más posible la intromisión de otros países en los asuntos internos. Tengamos en cuenta que durante el siglo XIX la intervención política militar de Europa y Estados Unidos en los asuntos internos latinoamericanos era frecuente.

Recién a fines del siglo XIX, la consolidación nacional, es que se comienza con una política exterior coherente con lineamientos propios. Las elites que gobernaban el país apostaron a insertar al país dentro de la división internacional como un país productor de alimentos. El proceso de crecimiento económico era un pre requisito para lograr los demás objetivos nacionales. Es por esta razón que la diplomacia se convirtió en la típica de un "estado comerciante" ("trading state"), siendo instrumento de la inserción económica buscando abrir nuevos mercados a la producción local, promover la inversión extranjera, la obtención de créditos internacionales y favorecer el arribo de inmigración.

Un análisis de la estructura organizativa de la diplomacia confirma esto. Para 1910, los medios eran relativamente modestos (había representación diplomática en diecinueve países y un personal de aproximadamente sesenta y siete personas), mientras que el cuerpo consular, que se ocupaba de los temas económicos, era equivalente en tamaño e importancia al de las principales

potencias de la época, salvo lógicamente Gran Bretaña y Francia.

Irlanda tiene en esta etapa un sólo gran objetivo: el reconocimiento internacional de su soberanía. El envío de representantes a todas partes del mundo, participando en todos los foros posibles, utilizando las diásporas eran medios para lograrlo. De hecho, junto con la proclamación de independencia se redacta un manifiesto dirigido a todos los países del mundo instándolos a apoyar su existencia.

3. el estilo

Frente a los objetivos de política exterior antes expuestos la Argentina tomó un estilo de "no compromiso" a nivel mundial cuyos lineamientos básicos eran:

- Mantener buenas relaciones con los países más avanzados como un instrumento para resguardar la inserción económica internacional del país.
- No establecer alianzas políticas formales que pudieran llevarla a conflictos de los cuales no era parte y que perjudicaría su posición comercial.
- Buscar la neutralidad y la defensa del derecho internacional como resguardo de estos objetivos.

Es decir, se buscó mantener un perfil de neutralidad y una defensa explícita del derecho internacional.

Por el contrario, a nivel de política regional, - es decir en el continente Americano-, la Argentina instrumenta un estilo más agresivo basado en una tradicional política de prestigio e intentaba ejercer un cierto liderazgo en la región. Para esto sostuvo una férrea oposición a la hegemonía de Estados Unidos en la región y participó como "árbitro", "garante" o "amistoso componedor" en la resolución de los conflictos interregionales.

En resumen: la clave del estilo de la política exterior consistió en fundar la independencia política y el prestigio internacional del país sobre el éxito económico, la estabilidad institucional, la cantidad y variedad de intercambio comercial y una sistemática no intromisión en los asuntos de otros países aunque, simultáneamente, oponiéndose a Brasil y Estados Unidos en la lucha por el liderazgo regional.

Un análisis superficial de la política exterior e internacional de la Argentina parecería demostrar su permanente incoherencia. En el siglo XIX era un país dependiente de Europa, y particularmente de Gran Bretaña, pero no obstante desafiaba a los europeos con las armas en las manos (1840 y 1849) o en fieras controversias diplomáticas...mantenía vinculaciones políticas esporádicas en América latina, pero defendía ardorosamente a Venezuela contra la inter-

vención europea (en 1902, cuando el canciller Luis María Drago enunció su doctrina).⁶

La diplomacia irlandesa, por el contrario, debe crear un aparato burocrático casi de la nada. El personal va a ser poco y escasamente preparado. Por eso el estilo puede ser considerado más informal que el argentino.

Así las diferencias en las agendas, objetivos y estilos de Política Exterior están más relacionadas con su "modelo nacional" que lo que habitualmente se piensa y es esto lo que tratamos de estudiar en este trabajo.

Conclusión

Algunas ideas a modo de conclusión. De nuestro trabajo podemos encontrar diferencias sustantivas en el diseño de las políticas exteriores de los Estados a partir del modelo de nación que tengan.

Así, por ejemplo, las naciones- Estado formadas en base a un Estado fuerte y a un concepto de identidad nacional mucho más débil (Nacionalismo Civilista) ejercerán una diplomacia bilateral que enfatice el concepto de igualdad soberana de los estados, utilizando una política bilateral de prestigio.

En el caso de Argentina, la política exterior va a tener dos facetas, la mundial y la regional.

A. La política mundial:

Esta faceta se refiere a la inserción de la Argentina en la economía y políticas mundiales. Es en este plano que la conciencia de nación que ha logrado ciertos logros significativos como son el crecimiento económico, una administración estatal eficiente según los cánones de la época, una fuerte inmigración con estándares de vida de la población recién llegada superior en muchos casos a los de sus países de origen, un sistema político que en lo formal era democrático determina pautas de comportamiento en política exterior. Es por esto que Argentina se va a parar frente al concierto internacional como "uno entre iguales" y buscará las relaciones bilaterales. Esto al punto de sentir un verdadero desdén hacia toda clase de conferencias internacionales.

Por otro lado hay que reconocer que es una política Atlántica que da la espalda a las demás relaciones. Su condición de socio comercial preferencial con la Gran Bretaña le dará el apoyo regional que potencie sus relaciones regionales. Incluso teniendo una posición de rivalidad hacia EEUU.

⁶ PUIG, Juan Carlos. Política Internacional Argentina. Buenos Aires, GEL, 1988.

El marcado apego hacia la defensa del derecho internacional como una salvaguarda de las soberanías de los estado-nación y su permanente neutralidad a nivel global, son sólo reflejos de esta condición de país.

B. La política regional:

Aquí nos referimos específicamente a sus relaciones con el continente. Y es en esta área donde se manejará sistemáticamente con una política de prestigio, aponiéndose a la intervención de Estados Unidos en la región y apoyando a los Estados más débiles del intervencionismo extranjero (pensemos como ejemplo significativo lo que representa la Doctrina Drago para época).

Por otro lado, las naciones sin Estado (Nacionalismo Identitario), por su parte, buscarán el apoyo a sus reivindicaciones territoriales a partir de una diplomacia más informal y multilateral a través de los organismos internacionales. Utilizarán sus poblaciones migradas (DIASPORAS) como agentes de paradiplomacia. Enfatizarán el respeto al derecho internacional como modo de protección de sus intereses.

Irlanda por su situación como país pequeño lo llevó a una fuerte defensa del derecho internacional,- como forma de protección-, y a la participación decidida y constante en todos los foros internacionales donde le era posible participar. Lo va a hacer en la Sociedad de las Naciones (1923), en las Naciones Unidas (1955) y en la Unión Europea (1973). Lo que demuestra una estrategia de acción sistemática.

Por otro lado, utilizó concientemente y exitosamente la Diáspora como agente de paradiplomacia. Las comunidades de inmigrantes en el extranjero, muy especialmente en Estados Unidos, no sólo aportaron hombres, armas y dinero, sino influencias. Ese apoyo que lograron en su sociedad de acogida tuvo un peso enorme a favor de la independencia y reconocimiento del país.

A partir del estudio entre Argentina e Irlanda es posible comenzar a pensar en estudios comparativos más amplios, analizando otros actores y otros contextos históricos. Tanto el marco teórico como el método de estudio nos han demostrado su eficiencia para esta clase de análisis y nos dan el derecho a pensar en nuevos logros si se los mantiene en estudios futuros.

