

# Democracia, libre comercio, y globalización en América

La caída de los muros y la apertura global han traído consigo profundos cambios en el modo de hacer y de entender la política, los que van estrechamente ligados a la transnacionalización económica. Las demostraciones prácticas indican que el fin del milenio al menos en Occidente, ha optado en lo económico por abrir sus mercados al exterior, liberalizar el comercio, y a valorar la democracia en lo político. Estas transformaciones eran impensables en la década de los 60s, y todavía una aspiración un tanto lejana en los 70s. Pero en los 80s ya se habían sentado las bases de la globalización mundial, culminando en la actual década con un mundo interconectado donde la información es instantánea y altamente disponible para cualquier ciudadano común y corriente.

En este trabajo abordaremos las relaciones entre las variables democracia, globalización y libre mercado, desde la perspectiva de las condiciones en que se está desarrollando este cambio, tomando como punto de referencia Chile y América Latina. La hipótesis a demostrar es que el consenso actual en torno a democracia política y economía de libre mercado en los países americanos, genera una oportunidad inédita de integración.

## I. LOS ALTIBAJOS DE LA DEMOCRACIA

La idea de democracia como forma de gobierno nos remite a la polis griega, más de 2.500 años atrás, de donde emanan los

conceptos vigentes hasta hoy: una sociedad compuesta por personas, que necesita de un orden ético y legal para gobernarse, con un sistema de participación ciudadana en los asuntos públicos. A la luz de la historia, hoy sabemos que esta participación era muy restringida, y excluía expresamente a los esclavos, las mujeres y los extranjeros. Su acepción moderna proviene de los procesos revolucionarios de las sociedades occidentales. La revolución industrial de los siglos XVIII y XIX trajo consigo el modelo liberal a Europa; y el surgimiento del mercado amplió la presión de sectores marginados que luchaban por incorporarse al sistema, obligando al estado liberal a democratizarse. En el siglo pasado primero apareció el liberalismo económico con sustrato de ideas democráticas, pero la democracia como tal se consagró con la extensión del sufragio universal.

El mercado fue una fuerza liberadora para la democracia, y su instauración permitió la creación de canales institucionales capaces de intentar procesar, no siempre adecuadamente, tanto el descontento popular como los apoyos, pero pese a que como toda creación humana el desarrollo democrático ha estado sujeto al proceso ensayo-error, ha permitido el aporte de estabilidad y equilibrio más que ningún otro sistema conocido, aunque no sea el mejor, en opinión de Sir Winston Churchill. Las fuerzas que impulsaron con mayor vigor la democratización fueron los sectores populares y medios, que demandaron fuertes presiones políticas al estado liberal para ser incluidos, pero tuvieron éxito solamente en aquellos estados donde previamente sus habitantes habían gozado ya de ciertas libertades, lo que les permitió a su vez generar valores de respeto y adhesión al privilegio de la libertad cívica, base del principio de aceptación popular del sistema que hoy identificamos como cultura política democrática, y que es el elemento que ha legitimado su existencia.

Tal como la entendemos hoy día, la democracia es una creación del siglo XX, y al igual que otros proyectos políticos, tampoco carece del elemento sustentador ideológico. Su elaboración conceptual se inicia con las revisiones de Joseph Schumpeter(1), quien postuló que la democracia es el sustituto de la fe

religiosa protestante después de la secularización. A partir del reconocimiento que la teoría clásica adolece de falencias graves, tales como que no existen ni un Bien Común único ni tampoco una voluntad general aceptables para todos, Schumpeter argumenta que la perspectiva clásica de la democracia lleva en sí el germen de su propia destrucción, por cuanto las visiones particulares del bien de la sociedad carecen de la fuerza para lograr que se imponga “el sentido común”. Su propuesta es considerar “el método democrático como un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo”.

Otro anglosajón pero estadounidense, Robert Dahl(2) elaboró el concepto de “poliarquía”, que significa gobierno de muchos y pluralismo, a partir del reconocimiento y aceptación popular del gobierno como legítimo tanto en su origen como en su ejercicio, y de la interacción de múltiples actores distintos a los institucionales que penetran las esferas de gobierno y logran decisiones de autoridad que les interesan. Las diferencias se reflejan además en una conducta determinada que asume el pueblo según sea el período que enfrentan en relación al proceso electoral, y que Dahl resume en tres momentos: a) En el período pre-electoral, todos los que deseen pueden presentarse y competir con una alternativa de poder, mientras el electorado deberá ser ampliamente informado de las opciones existentes y de las condiciones en que se dará la competencia. b) Durante la elección, cada persona es un voto, y gana quien logre la mayoría. c) En el período post-electoral se desplazan los proyectos de quienes no lograron mayoría de votos, se obedece a los nuevos mandatarios, y las decisiones políticas se subordinan al ganador, mientras los perdedores mantienen un rol opositor constructivo y fiscalizador. Su propuesta no es únicamente un modelo teórico, sino cómo distinguir un gobierno democrático de otro que no lo es. Complementando estas elaboraciones, es necesario agregar el concepto de “cultura política democrática” de Almond y Verba(3), y que dice relación con el aprendizaje de los ciudadanos de actitudes de apoyo a la democracia como sistema político y sobre todo de vida, que se va desarrollando a través de un proceso educativo constante

desde la niñez, de tal manera de ir creando formas de comportamiento internalizado que les hacen aceptar, apoyar y defender el sistema como parte de su vida y su entorno natural.

A fines de los 80s, Lijphart(4) expuso la teoría del consenso. En su perspectiva, la democracia además de las consideraciones anteriores, supone un acuerdo de fondo por sobre las diversas opciones políticas, de tal manera que un cambio de gobierno no signifique cuestionamiento ni amenaza para la estabilidad de la organización política de la sociedad. A lo anterior deben sumarse las divisiones más o menos intensas que existen al interior de cada sistema democrático, tales como etnias, estratos sociales, religiones, etc., que son capaces de aglutinar fuerzas políticas que buscan expresarse y obtener representación. Estas divisiones que Lijphart llama "cleavages" generan conflicto, pero el consenso aún puede ser capaz de lograr la paz social siempre que se cumplan dos condiciones: que las divisiones no se refuercen entre sí y actúen independientemente, y que los partidos políticos representen a los grupos sociales más relevantes. El aporte de Lijphart es desmitificar que la democracia es una sola luego de la comparación empírica de 23 países, ofreciendo una tipología de tres modelos ideales, que hace más objetiva su descripción y comparación.

En la década de los 90s es más preciso referirse a "democracias políticas", que son distintas según la realidad socio-cultural en que se desarrollan. Pero no obstante cumplen con ciertos requisitos comunes, que permiten distinguirlas de otros sistemas políticos no democráticos, y que son los siguientes:

- Supremacía de la Constitución y de la Ley: en cada uno de los distintos tipos de democracias que se reconozcan, debe existir el respeto a los derechos fundamentales del hombre y el principio de la división y equilibrio de poderes.
- La libertad como freno a los excesos, ya sean provenientes de la autoridad misma, o a través de ésta contra los poderes distintos al político.
- Participación de distintas comunidades y actores.
- Pluralismo de partidos, en cuanto a su naturaleza, tipos y estructuras internas.

- Libertad de asociación y de expresión.
- Sufragio universal.

Y valdría agregar un elemento adicional, que no será muy útil por ahora para diferenciar un sistema democrático de otro que no lo es, pero que en las postrimerías del siglo XX ha ido adquiriendo una creciente importancia, y que creo en los próximos años será un factor también decisivo: *la capacidad de autodeterminación*, cómo las personas pueden encontrar su realización dentro de la estructura a través de la igualdad de oportunidades.

La democracia no ha sido un proceso estable, y desde su aparición hasta ahora ha tenido altibajos, llamados “olas y contraolas democratizadoras” por Samuel Huntington(5), en una visión dinámica y dialéctica. La primera ola tuvo sus raíces en la Revolución norteamericana y francesa, pero la aparición de las instituciones democráticas fue un fenómeno recién del siglo XIX. Tocqueville(6) a mediados del siglo XIX, predijo que el movimiento democrático era natural, porque es parte de la ley general de progreso social, y que los tiempos por venir serían democráticos. Sin embargo, el desarrollo político de los años veinte y treinta se alejó de la democracia, volvió a formas tradicionales de autoritarismo, y también introdujo nuevas formas de totalitarismo. La contraola embistió con especial fuerza en aquellos países que habían adoptado formas democráticas poco antes o poco después de la Primera Guerra Mundial, donde no solamente eran nuevas las democracias, sino también las naciones-estado. El cambio de régimen estaba asociado al surgimiento de ideologías comunistas, fascistas y militaristas.

El comienzo de la Segunda Guerra trajo consigo la segunda ola de democratización, favorecida porque la ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea, mientras que la presión soviética terminó con las incipientes y frágiles democracias de Hungría y Checoslovaquia. En Latinoamérica, Uruguay volvió a la democracia durante la Guerra, y Brasil y Costa Rica lo hicieron a fines de los cuarentas. En Argentina, Colom-

bia, Perú y Venezuela, las elecciones del 45 y 46 restauraron gobiernos elegidos. Sin embargo estas prácticas democráticas no perduraron, y a comienzo de los 50s había dictaduras otra vez. A fines de los 50s el desarrollo político y los regímenes de transición estaban adquiriendo un cariz fuertemente autoritario, y a comienzos de los 60s la ola de democratización prácticamente se había extinguido. El impacto fue fuerte en Latinoamérica. El giro comenzó en Perú en el 62 con la intervención militar en las elecciones, que después condujo a dictadura militar. El 64, golpes militares derrocaron a los gobiernos civiles de Brasil y Bolivia. Argentina siguió en 1966, y Ecuador en 1972. En 1973 se impusieron regímenes militares en Uruguay y Chile. Y surgió una nueva elaboración conceptual para justificar y describir el nuevo estilo de gobierno: el autoritarismo burocrático. La contraola no respetó a países con tradición democrática como Chile o Uruguay, y el cambio introdujo inquietud en las fuentes de poder extranjeras, acerca de la viabilidad de mantener sus propios sistemas democráticos.

La tercera ola de democratización fue vigorosamente impulsada por el crecimiento económico mundial de los 50s y 60s. Esta expansión económica se detuvo con el aumento en los precios del petróleo en los años 1973 y 1974. No obstante, entre 1974 y 1990 la democratización se extendió por el mundo occidental, pero el crecimiento económico se hizo a un ritmo mucho más lento. En treinta países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por democráticos. En los otros se produjo una considerable liberalización al interior de los regímenes autoritarios, y los movimientos pro-democráticos ganaron respaldo y legitimidad. El mundo comunista también fue penetrado por la tercera ola, y este fenómeno acompañado por la espectacularidad y la sorpresa de la caída de la cortina de hierro, ampliamente difundido por la televisión, otorgó a la democratización su actual dimensión global en el mundo occidental.

## II. GLOBALIZACION

Sus elementos fundamentales son los procesos crecientes de interacción e interdependencia, generados entre las distintas

unidades constitutivas del sistema mundial, cuya consecuencia ha sido la ampliación de los espacios geográficos y los ámbitos de acción. Las actividades involucradas en este proceso abarcan dimensiones múltiples, que van desde acciones propias hasta los efectos de otras ajenas, que impactan en países, regiones, empresas transnacionales, organizaciones internacionales, organismos públicos y privados, y también sobre agrupaciones de carácter social. La globalidad tiene como punto de partida un fuerte componente económico, donde las empresas transnacionales de la mano de los agentes financieros también transnacionales, dan origen a procesos, destacándose como lo más relevante la introducción de nuevas tecnologías para transformar el sistema productivo, lo que permite alcanzar buenos niveles de productividad, sustentados en las ideas liberalizadoras.

La extensión virtual de los espacios físicos a merced de la red de vínculos económicos tiene consecuencias políticas de la mayor relevancia. Lo global desafía al protagonismo y a la soberanía de la nación-estado, tal como se concibe en términos del análisis tradicional de las relaciones internacionales. Los estados soberanos emergieron como entidades separadas, cuando dentro de sus límites territoriales consolidaron el control político y administrativo. En virtud de ello, eran los únicos actores válidos en la arena internacional. Durante los últimos veinticinco años este esquema sufrió profundas modificaciones, cuyos primeros signos más impactantes fueron la revolución de las comunicaciones; la reestructuración del sistema productivo; la impresionante movilidad de capacidades empresariales y especialmente del capital, gracias a la extensión y perfeccionamiento de las comunicaciones; la proliferación de redes y actores no gubernamentales; y el aumento de la tensión entre las instituciones estatales e internacionales, como consecuencia del conflicto de intereses económicos primero, que impactaron en lo político después. Una serie de fuerzas tratan de transferir cuotas de poder político desde la nación-estado hacia abajo, para entregarlo a regiones y grupos sub-nacionales, o minorías étnicas. Al mismo tiempo otras fuerzas tratan de desplazar cuotas de poder hacia arriba, desde la nación a agencias y organizaciones transnacionales.

Los estrechos lazos económicos y la revolución en las comunicaciones, hacen virtualmente imposible que en la actualidad algún gobierno nacional dirija independientemente su propia política doméstica, sea en la dimensión política o económica, ni tampoco pueda resolver problemas ecológicos, ni escapar a influjos de penetración cultural. Nuevos actores desafían cada vez más abiertamente a la nación-estado como único conductor del poder político. La corporación transnacional, por ejemplo, crea estructuras altamente complejas, que actúan en forma paralela y a menudo emulan el modelo de la propia nación-estado, incluyendo cuerpos cuasi-diplomáticos y por cierto su propia y excelente red de espionaje. Su capacidad instantánea de desplazar millones de dólares por el mundo a través de las computadoras, su poder de desplegar tecnología, y su eficiente operación, han superado y rebasado con frecuencia a los gobiernos nacionales. También están las agrupaciones transnacionales de carácter sindical, organizaciones religiosas, culturales y étnicas, y grupos no gubernamentales, que establecen vinculaciones entre sí y presionan la estructura tradicional. En realidad, las fronteras del fin de siglo son porosas y poco definidas. Con la globalización ha surgido un sistema mundial, compuesto por unidades cada vez más interrelacionadas en forma de una intrincada red, algo diametralmente distinto al jerarquizado y rígido sistema burocrático que conocimos antes.

Las estrategias universales multilaterales que adoptó Occidente tendientes a una reforma del sistema económico, tomaron forma con la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, en 1964. La división entre periferia y estados de centro fue formalizada en este foro, cuando un grupo de 120 países (originalmente 77) adhirieron a posiciones unitarias en torno a demandas formales para lograr un nuevo orden económico internacional (NIEO). Desde 1974, el NIEO ha establecido la agenda para la diplomacia Norte-Sur, articulando y agregando las demandas para las reformas económicas en los países menos desarrollados, las que se resumen en la intención de alcanzar una eventual transferencia de recursos desde los más ricos a los más pobres, en la convicción que el sistema económico liberal internacional dominado por los estados occidentales es altamente injusto, por-



que aumentó el poder de éstos sobre los tercermundistas y trajo consigo una mala distribución del ingreso. Desde su punto de vista, el NIEO sería la fuente capaz de eliminar su debilidad política y económica(7).

Las demandas, como vemos, iban más allá de lo económico involucrando asuntos políticos de fondo, tales como el refuerzo de la soberanía y el derecho a la libre determinación frente a los recursos naturales, salud y medio ambiente. Esta postura alteraba los parámetros tradicionales de la legislación internacional que protegía los intereses de los inversionistas extranjeros, al reemplazar a los mecanismos de mercado por acuerdos frente a productos y/o asociaciones de productores de comercio internacional para explotar las materias primas. Las demandas de los menos desarrollados se centraban en participación mayor y reconocimiento individual en los foros internacionales, para tener mayor influencia en el proceso de toma de decisiones. Cabe hacer notar que la mayoría de los estados del Tercer Mundo no habían obtenido aún su independencia, cuando ya se habían establecido las principales instituciones económicas después del término de la Segunda Guerra. Así, su grado de influencia era insignificante frente a la formulación de leyes internacionales o ante las operaciones de organizaciones internacionales que les afectaban directamente. Para mejorar el poder de su voto en la toma de decisiones multilateral, los países menos desarrollados presionaron fundamentalmente a través de las siguientes instancias: 1) afiliándose a la familia de organismos existentes dependientes de las Naciones Unidas, como el Consejo Económico y Social. 2) trasladando los escenarios de negociaciones económicas internacionales a foros que acogieran a los tercermundistas, como fue el caso del cambio desde la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo del Grupo de los 20 del Fondo Monetario Internacional (FMI), y 3) creando nuevas instituciones que velaran por los intereses económicos de los países menos desarrollados, tales como UNCTAD, UNIDO (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), y la Comisión Internacional de la ONU para Corporaciones Transnacionales. Mientras tanto y con mayor fuerza, los países desarrollados intentaban subordinar las decisiones multilaterales en materias económi-

cas en el FMI, IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) y el GATT (General Agreement Tariff and Trade), para restar la influencia creciente que los menos desarrollados estaban logrando bajo la supervisión de la ONU. Este fue el centro de la disputa con los Estados Unidos y otros estados con avance industrial en las negociaciones Norte-Sur en Cancún, México, 1981.

Un nuevo orden económico internacional como el propuesto por los tercermundistas, involucraría una completa redistribución de recursos y del poder económico-político en el sistema internacional, desde los estados industriales avanzados de Occidente a los países del Tercer Mundo. Por esta razón, los en mejor posición se resisten a la implementación comprensiva del NIEO. Hay además otra consideración de fondo, más allá de las eventuales pérdidas económicas y de poder político que se plantean los líderes de los desarrollados interpretan el subdesarrollo no como el resultado de una larga historia de inequidades, sino como una falla de las políticas domésticas de los menos desarrollados; por tanto, son muy reacios a reemplazar los mecanismos de mercado a pesar de sus imperfecciones.

Entrando a los 90s, con el término de la Guerra Fría, comenzó a gestarse una desideologización progresiva frente a los antiguos proyectos políticos, al mismo tiempo que un patrón de gran importancia emergió claramente en el orden político-económico internacional. Una economía internacional con creciente internacionalización de la producción y las finanzas, que aumenta los volúmenes de comercio y la interdependencia política, ofrece tremendas oportunidades para expandir el bienestar y el intercambio internacional económico. Y también ofrece sorprendentes desafíos a las políticas sociales domésticas. La interdependencia y los cambios en la dinámica de los mercados mundiales son fuerzas importantes que reordenan los acuerdos convencionales de las relaciones estado-sociedad a través de todo el planeta. En los estados desarrollados del occidente esto está provocando severos desafíos en las orientaciones políticas, y ha estimulado también el desarrollo de nuevas instituciones. Ha surgido una nueva herramienta ideológica basada en la economía abierta a lo internacional, que

trasciende las divergencias de las filosofías económicas y políticas entre los estados, por eso se habla de una eventual “internacionalización del estado”. El estado acostumbraba a actuar como un muelle entre el ambiente económico internacional y el doméstico, sustentado en un respaldo de solvencia política interna (independiente de las fuentes de legitimidad del poder político), cuya principal tarea era defender los intereses internos de los disturbios del exterior. La internacionalización del estado describe un proceso global, donde las políticas y prácticas nacionales han sido ajustadas a las exigencias del mundo económico internacional, en términos de producción y finanzas. El rol primario del estado, por lo tanto, resulta del acomodo de la estructura de la economía interna a los imperativos del desarrollo económico internacional, más que de la defensa de los intereses domésticos frente a los disturbios del exterior.

Esta es una tendencia emergente y no una ley universal de comportamiento. Los estados aún muestran muchas actitudes neo-mercantilistas en todas las variedades de las relaciones económicas, diseñadas para neutralizar los intereses domésticos de los foráneos. El imperativo es acomodarse al proceso económico internacional y cambiar, o caer y quedar atrás. Esto ha sido un componente importante en la conducción de las reformas políticas y económicas que buscan China, la ex Unión Soviética, y los estados de Europa del Este en la economía global. Los antiguos estados comunistas que se transforman a economías de mercado, tendrán que redefinir su orden social doméstico y las relaciones estado-sociedad, de forma que sea aceptada por las grandes fuentes internacionales del capital, comercio y tecnología. Los viejos presupuestos de lo político cobran importancia capital: definir qué es lo público con respecto a lo privado; mando y obediencia frente a las nuevas estructuras del poder internacional; y quiénes son amigos y enemigos, tanto frente a alianzas comerciales como políticas(8).

### III. LA ESTRATEGIA CHILENA DE INTEGRACION

A partir de los años 70 el mundo experimentó rápidas transformaciones económicas que precedieron a los cambios políticos,

lo que ofrece a mediados de los 90s un escenario muy dinámico y a veces impredecible. La inflación, el desempleo y la recesión afectaron a la mayoría de los países capitalistas avanzados durante los 70s. En aquellos años se hizo evidente que el poderío económico de los Estados Unidos estaba disminuyendo en comparación con el de Japón, Alemania y el conjunto de la Comunidad Europea. Ya en los 80s, Estados Unidos logró mejorar sus tasas de crecimiento y contener la inflación (aunque no tanto el desempleo), logros que sin embargo se vieron opacados por el brillante desempeño de Alemania, Japón y los nuevos tigres asiáticos. Los problemas experimentados por sus economías, junto con la arremetida de la competencia internacional, llevaron a diversos países avanzados a adoptar políticas proteccionistas; lo que por una parte, estancó la Ronda Uruguay del GATT que recién se aprobó a fines de 1995 y dio origen a la Oficina Mundial del Comercio (OMC); y por la otra, estimuló la construcción de bloques económicos y comerciales regionales, como el Japón y el Sudeste Asiático, NAFTA y MERCOSUR. En cuanto a la Unión Europea que es el bloque más antiguo, se diferencia de los mencionados porque en su construcción los factores políticos tienen la misma relevancia que los económicos, y ha cumplido una serie de etapas previas de integración cultural y mercado común que los otros no han vivido.

En el plano político, los regímenes conservadores de Thatcher, Reagan y Mulroney, inauguraron una forma distinta de concebir el rol del Estado; por una parte, disminuyendo drásticamente su área de intervención en el manejo económico; y por otra, revitalizando teorías políticas y económicas neoclásicas-monetaristas, donde se enfatizan el rol preponderante de la iniciativa privada, el libre mercado, el libre comercio, y la legitimidad de la obtención de utilidades empresariales, como medios principales para lograr crecimiento económico sostenido. La caída del muro, y los graves problemas de sus sobrevivientes Cuba y China, le dieron fuerza pragmática: "Estado mínimo" contra el antiguo estado benefactor, "libre empresa" contra regulacionismo estatal, y "libre comercio" frente a proteccionismo. América Latina se reorientó en el mismo sentido, bajo la fuerte influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en forma amplia después de la crisis económica que estalló

en 1982, y parcialmente antes, con iniciativas unilaterales como es el caso chileno. Desde luego que en esta transformación jugó un rol importantísimo la influencia global, tanto en la preparación de los tecno-políticos que condujeron los cambios, como en el proceso de legitimación democrática al que colaboraron los medios de comunicación planetarios.

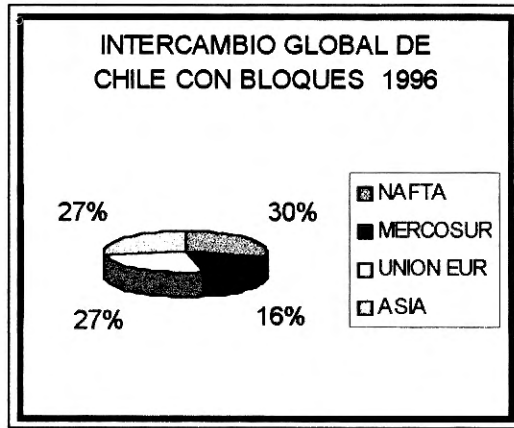
La idea de integración regional americana surgió en los albores de la independencia. Bolívar, Sucre, Hidalgo, Morelos y O'Higgins, ya la incorporaron. Durante la Guerra Fría imperó la doctrina del "destino manifiesto" con poca viabilidad, y otros esfuerzos en diplomacia, tales como Contadora que posteriormente originó el Grupo Río, que si bien es cierto hoy existe como foro interamericano de consulta política, no tuvo un rol relevante en el plano netamente económico. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, es un hito importante en este largo proceso. El modelo de integración de los 60s y 70s, inspirado en la lógica cepaliana de la teoría de la dependencia, tiene su referente en la búsqueda del desarrollo a través de la sustitución de importaciones, por tanto mira "hacia adentro". Se buscaba la complementación económica entre vecinos, sin abandonar proteccionismos, y con un sentido más bien autarquista, refrendado por un alto nivel de intervencionismo estatal en los asuntos económicos. Este esquema demostró su fracaso a fines de los setenta. ALALC trajo un elemento que sí está vigente: la cláusula de la nación más favorecida, que significa que aquellos con más desventajas pueden acceder a los beneficios de una asociación de países con fines comerciales (bloque económico) por el solo hecho de ser miembros. Pero en 1969 esta asociación no había dado los frutos esperados, porque no hubo verdadera voluntad política para respetar los acuerdos, lo que motivó a Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú y Chile a establecer una nueva forma que acelerara los procesos. Así nació el Pacto Andino en Cartagena, Colombia. Sin embargo una vez más el objetivo se alejó, esta vez por dos factores: uno externo, la crisis del petróleo que reorientó a los países americanos a intentar esfuerzos de acercamiento bilaterales, prácticamente desechando las iniciativas multilaterales; y otro interno, radicado en la propia rigidez estructural con que se planteó ALALC.

La misma inspiración cepaliana reorientó las perspectivas en la mitad de los 70s, esta vez iluminada por el neoliberalismo, cuya dimensión económica es la apertura y la construcción de zonas de libre comercio en vez del aislamiento anterior, con fuerte énfasis en la iniciativa privada y rol mínimo del estado, mientras su dimensión política afianza al sistema democrático. La opción bilateral fue reafirmada, mientras se desplazaba el proyecto de integración americano a través de los instrumentos existentes, porque su rigidez los hacía poco compatibles con los objetivos de apertura económica y liberalización de mercados en que Chile estaba empeñado. Esto hizo que Chile abandonara el Pacto Andino en 1976. En 1980 se creó la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, en Montevideo, con mejor destino que las anteriores porque se insertó en la ola democratizadora y de liberalización, que si bien es cierto no cumplió con los resultados integradores, elaboró el concepto de "patrimonio histórico", elemento básico con que negoció Chile, y que es la conservación del conjunto de preferencias arancelarias que tenía Chile con cada uno de los países que posteriormente conformaron el MERCOSUR.

En el caso chileno, después de un esquema económico altamente cerrado y restrictivo para el comercio exterior, se produjo la apertura unilateral a partir de 1974. En 1979 ya se habían eliminado todas las barreras no arancelarias, y se rebajaron los aranceles del 105 al 11 por ciento. En los 80s luego del fuerte golpe de la recesión, junto con la recuperación de las cifras macro-económicas comenzó la ofensiva exportadora, no sólo aumentando el volumen, sino diversificando los productos y creando además con éxito condiciones para atraer y mantener inversión extranjera. La integración con el resto de los países americanos se produjo después de la restauración democrática, avanzando a través de Acuerdos de Complementación Económica Bilaterales, de los cuales Chile ya tiene con México, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. También es miembro del Foro Económico del Asia Pacífico, APEC, y acaba de terminar con éxito la suscripción de un Tratado con Canadá<sup>1</sup>,

<sup>1</sup>Favor ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1



Fuente de información: Banco Central de Chile, Boletín N° 829, marzo de 1997.

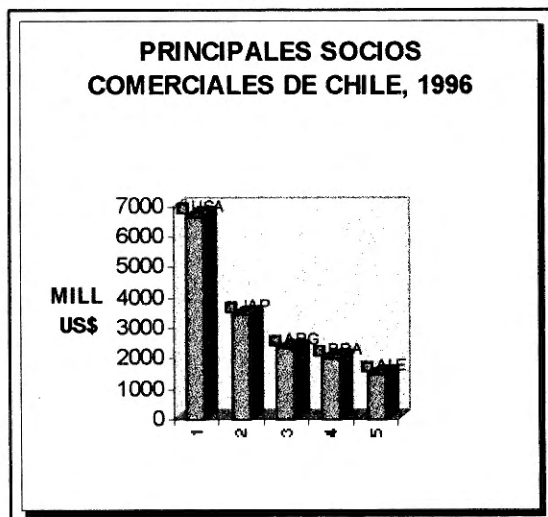
con la connotación pre-NAFTA, mientras los equipos negociadores están trabajando con el Caribe y Perú.

Se espera que las dilatadas negociaciones de ingreso al NAFTA se reanuden durante el segundo semestre del 97, considerando siempre que es previa la aprobación del mecanismo de "fast-track" por parte del Congreso de los Estados Unidos, autorización que ha sido postergada en dos oportunidades anteriores por razones de política interna de los Estados Unidos, pese a la voluntad política favorable demostrada por el Presidente Clinton. Esta incorporación es relevante, aun cuando el gobierno chileno haya tratado de bajar su perfil por no haber tenido el éxito esperado hace dos años, porque Estados Unidos es el primer socio comercial de Chile<sup>2</sup>. Para Chile significaría acceder a uno de los mercados más grandes del mundo; pero por sobre todo, le otorgaría una suerte de reconocimiento internacional de solvencia política y económica como el primer socio del Cono Sur, que mejoraría indiscutiblemente su capacidad de negociación política internacional, especialmente en un país de pequeña economía como el nuestro. Para los Estados Unidos el tema si bien en lo económico no tendrá impacto significativo,

<sup>2</sup>Favor ver gráfico N° 2.

también es clave desde el punto de vista político, porque es el elemento que necesita el Presidente Bill Clinton para dar credibilidad al proyecto de integración que está liderando, y que es la formación de ALCA 2005, una zona de libre comercio desde Alaska a la Tierra del Fuego. La idea no es nueva, y el primero que la propuso fue el Presidente George Bush en la Iniciativa para las Américas, pero que no llegó a puerto por las negativas circunstancias del entorno que hemos estado analizando. La idea fue retomada por Clinton en la Cumbre de Miami de diciembre de 1994, y desde entonces han estado trabajando múltiples comisiones conformadas por todos los países americanos con excepción de Cuba, cuyos avances conoceremos en la próxima Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago 1998.

Gráfico N° 2



Fuente de información: Banco Central de Chile, Boletín N° 829, marzo de 1997.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay empezaron a crear lazos comerciales en el marco ALADI, lo que se conoce como el origen del MERCOSUR, pacto que se concretó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción. Este documento a través de su artículo 20 permitió la invitación y posterior entrada a Chile. Sin embargo había puntos en contraposición con la política de



comercio exterior que había estado llevando a cabo Chile, tales como los aranceles. Mientras el chileno era del 11%, los del MERCOSUR eran más altos. Otro tema importante era mantener la libertad para negociar acuerdos con otros países, y no compartir toda la política exterior como miembro del bloque, lo que hubiera impedido la negociación directa con NAFTA, Canadá o la Unión Europea. Se optó entonces por una fórmula de asociación intermedia, en la que Chile se integra como miembro no pleno, compartiendo la unión aduanera. En términos políticos, MERCOSUR para Chile aumenta su poder negociador y le otorga liderazgo en el ámbito del proyecto ALCA 2005, al haber sido invitado por los socios de NAFTA y haber firmado un acuerdo bilateral con Canadá y tener otro previo con México. También mejora su posición ante la Unión Europea. En lo económico, se potencia el comercio y las inversiones, lo que adquiere mucho mayor relevancia porque la región latinoamericana es la que ha exhibido las mayores tasas de crecimiento en su comercio y en la atracción de capitales foráneos. Y está también la ventaja que Chile pueda concretar su intención de ser “el puente” entre otras regiones del mundo y MERCOSUR. Como este acuerdo tiene el componente de la integración física, permitirá también el desarrollo de corredores bioceánicos que abren una puerta importante para las labores de comercialización y prestación de servicios.

La política practicada por Chile desde comienzos de los 90s con el primer gobierno de transición democrática del Presidente Aylwin y continuada por el Presidente Frei, ha sido la de regionalismo abierto y sub-regionalización, que significa por una parte no cerrar las posibilidades a una u otra opción de bloque; y por la otra, se busca la complementación económica bilateral, primero con miras netamente comerciales, que después serán enfocadas a la integración. La posición de ventaja que Chile tiene frente al resto de Latinoamérica la debe a la seriedad en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, y en el esfuerzo sostenido por mantener sus políticas macro-económicas, lo que le significó pagar el costo social del ajuste durante el período de transición del sistema cerrado al abierto, en tiempos del Gobierno Militar.

En 1997 Chile ha mejorado ostensiblemente su ubicación en el índice de competitividad global que calcula el Foro Económico Mundial(9). Esta medición resume más de 600 variables, y Chile asciende desde el puesto número 18 al 13, desplazando a cinco países: Australia, Dinamarca, Finlandia, Tailandia, y queda casi en un virtual empate con el Japón. Es interesante porque al ranking ahora se han incorporado más países. En 1996 Chile fue el número 18 entre 49 naciones, en 1997 es el número 13 entre 53. Llama la atención en este informe que Chile se aleja más de las posiciones de los otros latinoamericanos, tendencia que ya se había notado el 96. No sólo es el mejor evaluado en el índice promedio, sino también supera a los otros en cada una de 8 variables, con excepción de México, que está mejor evaluado que Chile en cuanto a mercado laboral. Sin embargo hay 5 variables que empujan al país hacia abajo: apertura, mercado financiero, tecnología, gestión e instituciones. La apertura es una de las más importantes, donde Chile ocupa el lugar 20, siempre bastante mejor que el promedio latinoamericano que es de 40, pero bastante por debajo de los tigres asiáticos. El punto es que Chile ha mantenido el mismo arancel externo desde 1991 (11%), salvo en reducciones selectivas derivadas de los acuerdos comerciales, y este ranking demuestra que nos hemos quedado atrás: el 11% es comparativamente alto, y pese a que la situación viene siendo representada al gobierno por los grupos productivos y la oposición desde hace bastante tiempo, no se ha innovado al respecto. Otro aspecto en que Chile sale mal evaluado (el peor en este caso), es frente a la variable tecnología. Aquí más de la mitad del universo de países encuestados supera a Chile, lo que justifica ampliamente la necesidad que la reforma educacional en carpeta ya por dos años, sea orientada a las necesidades que está demandando la competencia internacional, con proyectos educativos concretos que sean capaces de lograr que la población incorpore la ciencia y la tecnología al proceso productivo; que haya destinación de recursos para la investigación, y que su implementación sea verdaderamente una realidad en el menor plazo posible.

#### IV. CONCLUSIONES

Con la llegada de la tercera ola de democratización, la lógica de la globalización y la interdependencia establecieron en los países americanos la necesidad de asociarse para aumentar competitividad, defenderse de los proteccionismos y de la competencia desleal; pero también los gobiernos se ven en la necesidad de establecer vínculos políticos que les permitan en forma conjunta defender sus sistemas democráticos. En este contexto se dio la Cumbre Iberoamericana de Santiago 1996, donde todos los Jefes de Estado, aún Fidel Castro de Cuba, testimoniaron su adhesión a los valores democráticos. En el plano económico, el tratado es un marco jurídico que crea condiciones para comerciar lo más libremente posible, mejorar el acceso a mercados, proveer mecanismos de solución a controversias, e incluso generar condiciones que les permitan acceder al esquema de comercio internacional a los que tienen pocas capacidades desarrolladas, aprovechando la ocasión de incorporar tecnología en los procesos productivos que ofrece la internacionalización.

Pero hay que tener en cuenta algunos aspectos:

1. Ninguna asociación puede suplir el esfuerzo individual de los gobiernos y de su gente, en el proceso de ajuste desde la economía cerrada a una abierta, cambio que tensiona al sistema democrático especialmente en el marco de la vuelta a la democracia política de la tercera ola. Por una parte, hay un problema de aceptabilidad de la gente frente a medidas que aparecen como muy duras, cuando con el retorno democrático se habían generado expectativas muy altas; y por la otra, los gobiernos no siempre son capaces de mantener los equilibrios macro-económicos, y se ven en la tentación de ceder a las demandas sociales para disminuir la tensión y también para no perder apoyos electorales. Esta arista del problema no es menor, porque los aperturistas deben luchar contra todo un sistema cultural profundamente arraigado en los pueblos, que al contrario de las tendencias actuales, quieren refugiarse en el esquema del estado benefactor y buscan proteccionismos, estabilidad a ultranza en

los empleos, y rechazan el sistema competitivo que ha logrado imponerse.

2. Con la globalización y las nuevas exigencias de competitividad, hay modos de producción que quedan obsoletos por su baja o nula rentabilidad. Por esta razón quedan desplazadas no solamente técnicas o fuentes de empleo, sino sistemas de vida colectivos, que impactan fuertemente en la sociedad. Este es el caso de las minas de carbón en Chile, donde tras una larga agonía el gobierno finalmente cerró el yacimiento de Lota, y el de una parte de la agricultura, que sigue manteniendo cultivos poco rentables y que siempre está en contra de las asociaciones comerciales. Frente al problema hay dos posiciones: la de la Unión Europea y de los agricultores californianos en NAFTA por ejemplo, que subsidian a sus productores y logran así que mantengan su modo de vida; y la chilena, que en principio se negó sistemáticamente a subsidiar a sus agricultores, pero que luego de las movilizaciones de San Carlos en 1996 ha considerado una serie de medidas de apoyo al rubro agrícola. La parte oscura de la solución es que en los países con quienes comercian estos bloques si no tienen estos mismos sistemas de protección, los productores del agro tradicional no tendrán ninguna oportunidad.
3. La asociación bilateral o el ingreso a un bloque no es una solución mágica a todos los problemas del comercio exterior, sino es una etapa en la que se han definido reglas del juego, y en que se inicia un camino para transitar mejor. Los países occidentales en este espectro global, se enfrentan además al hecho que siempre es mejor pertenecer a una sociedad comercial que quedarse afuera, por cuanto así pueden disfrutar de las ventajas que ofrece la zona de libre comercio, de protección política mutua en el plano de fortalecimiento democrático, de creación de condiciones de competencia frente a otros bloques, y además no convertirse en eventuales enemigos de los asociados. Lo importante es que el tratado proporciona reglas del juego de las que antes se carecía, y que ayudan a que el comercio internacional se realice en forma más expedita.

A la luz de estos ejemplos, surge una de las mayores contradicciones político-económicas de este fin de siglo: aquellos países o bloques de países que promueven el libre comercio y las asociaciones, especialmente los Estados Unidos, son los mismos que en el práctica imponen mayores restricciones a la internación de productos de exportación foráneos, aduciendo barreras no arancelarias tales como acusaciones de no cumplir con normas fitosanitarias o ecológicas, e incluso inculpando de dumping a los productores. Ambas actitudes responden a comportamientos proteccionistas de los grupos productores locales que se sienten amenazados por sus similares foráneos, demandas que son acogidas por las instancias judiciales o gubernamentales del país receptor de los bienes de exportación, creandose así prohibiciones temporales de ingreso, multas, desprestigio del o los productos cuestionados ante el comercio mundial y, por cierto, un daño económico significativo para la actividad. Este es el caso del salmón y las maderas chilenas exportadas a Estados Unidos el segundo y tercer trimestre de este año.

Esta segunda mitad de la década de los 90s ofrece una América diametralmente distinta, donde las facilidades de transporte y comunicación ya no permiten la existencia de islas o enclaves (habida excepción de Cuba, que también está incursionando en la apertura económica, pero no en la democracia), donde sus Jefes de Estado se reúnen y se comunican periódicamente, estableciendo vínculos mucho más sólidos y fluidos que los antiguos. En el continente americano reina un optimismo generalizado frente a la integración política y económica. La ola democrática, precedida por políticas económicas liberalizadoras, abrieron las fronteras de lo económico "hacia afuera", atrayendo inversión extranjera, mejorando sus oportunidades de exportación de bienes y servicios, y por sobre todo, apostando a la democracia.

El nuevo escenario mundial y su correspondiente reflejo en América, son condiciones inéditas, enmarcadas en la "tercera ola" de transformaciones políticas, económicas y sociales de las dos últimas décadas del siglo XX, y altamente favorables para hacer realidad el antiguo proyecto integrador. Los objetivos de las políticas macro-económicas son coincidentes, y en muchos

casos similares. Aunque las velocidades sean distintas, se comparte la creencia generalizada que el desarrollo depende mucho más de la libertad y la creatividad que de la inversión pública. En 1997 todos los regímenes políticos americanos, excepto Cuba, son democráticos y representativos. Sin duda si aplicamos la metodología que describimos al principio para saber si un país es o no democrático, nos encontraremos con matices, pero sí están las estructuras básicas. En la América del fin del siglo, y enmarcado en las distintas culturas y prácticas políticas propias de cada país, existe un mayor grado de gobernabilidad sustentado en los consensos, lo que garantiza que un cambio de gobierno no afectará los objetivos básicos económicos y políticos, por los que América intenta transitar hacia la integración.

## REFERENCIAS

1. SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Folio, Barcelona, 1984.
2. DAHL, ROBERT, "Un prefacio a la teoría democrática", editorial Gernica, México, 1987. "La democracia y sus críticos", editorial Paidós, Madrid, 1992.
3. ALMOND, GABRIEL y VERBA, SIDNEY, "The civic culture: political attitudes and democracy in 5 nations", Princeton University Press, 1963.
4. LIJPHART, AREND, "Las democracias contemporáneas", editorial Ariel SA, Barcelona, 1987.
5. HUNTINGTON, SAMUEL, "La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX", editorial Paidós, B. Aires, 1994.
6. TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, "La democracia en América", Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
7. WALTERS, ROBERT y BLAKE, DAVID, "The Politics of Global Economic Relations", Prentice Hall, New Jersey, 1a. edición 1976, 4a. 1992.
8. FREUND, JULIEN, "La esencia de lo político", editora Nacional, Madrid, 1968.
9. SACHS, JEFFREY y LARRAÍN, FELIPE, "Vallas cada vez más altas", artículo publicado en *El Mercurio* de Santiago, 24 mayo 1997.