GLOBALIZACIÓN: LA EUFORIA LLEGÓ A SU FIN

1a. Edición

Ediciones Abya- Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telef: 2562-633/ 2506-267/ 2506-251
Fax: (593 2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
htpp//:www.abayayala.org

CEP (Comité Ecuménico de Proyectos)
Av. Amazonas N20-45 y Jorge Washington
Edif. Álvarez Burbano, 6to. piso, oficina 603
Teléfonos: (593-2) 2564-655 y 2232-345
Fax: (593-2) 2506-418
E-mail: ceproyec@ceproyec.org
htpp//:www.cepecuador.org.ec
Quito-Ecuador

Traducción del alemán al español
de los artículos de Altvater y Mahnkopf: Birte Pedersen

Moderación: Javier Ponce

Relatoría: Gustavo Ojeda

Correcciones: Margarita Guevara
Nadesha Montalvo R.

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Diseño portada: Raúl Yépez

ISBN: 9978-22-440-8

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala

CONTENIDO

Los Foros de Ecología y Política
Erika Hanekamp, Javier Ponce 9

Globalización, la novena cruzada
Javier Ponce 11

I. LA GLOBALIZACIÓN AL REVÉS Y AL DERECHO

La ecología de la economía global o el ascenso y ocaso del régimen de energía fósil
Elmar Altvater 17

Somos críticos de la globalización
Debate con Elmar Altvater 53

Globalización: sus límites, sus máscaras
¿Libre comercio o protección de los inversionistas?
Birgit Mahnkopf 57

El valor de la información
Debate con Birgit Mahnkopf 93

Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa
Roberto P. Guimarães 99

La globalización y el Foro Social Mundial
Magdalena León 115

Nuevas relaciones internacionales
Debate con Magdalena León 121

II. GLOBALIZACIÓN: EL ECUADOR ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA INCLUSIÓN

Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso de Ecuador
Fander Falconí Benítez y Carlos Larrea 125

GLOBALIZACIÓN: SUS LÍMITES, SUS MÁSCARAS
¿Libre comercio o protección de los inversionistas?

Birgit Mahnkopf

La euforia de la globalización llegó a su fin. Un número creciente de personas del mundo entero duda de la promesa de bienestar supuestamente inherente a la globalización. Los foros sociales mundiales llevados a cabo en Porto Alegre, Brasil, en 2001 y 2003; y en Mumbai, India, en 2004, los múltiples foros sociales regionales y el sinnúmero de iniciativas locales demuestran que la globalización económica genera oposición y resistencia y que no contribuye a la satisfacción de las necesidades humanas, al respeto de los derechos humanos y laborales, al incremento de las oportunidades de vida ni a la conservación de las bases vitales naturales.

El mensaje central del movimiento que cuestiona la globalización reza: la competencia global que apunta al incremento de la eficiencia económica es aceptable sólo en la medida en que no ponga en riesgo otros objetivos superiores como la creación de la justicia global, la garantía de la sustentabilidad ecológica y la participación democrática. Probablemente, estos objetivos sólo podrán realizarse con la ayuda de ins-

Birgit Mahnkopf

Socióloga con título de pos-doctorado en ciencias sociales, actualmente profesora de política europea en la Escuela de Economía de Berlín. Sus áreas de trabajo, entre otras, son la economía política internacional y la globalización y la gobernabilidad. Actualmente realiza una investigación sobre el efecto de la privatización de los bienes públicos. Miembro del consejo asesor de la Fundación Alemana para la Investigación de la Paz y miembro del consejo científico de ATTAC en Alemania, entre otras dignidades. La versión más reciente de una obra suya en español es *Las limitaciones de la globalización*, trabajo escrito con Elmar Altvater y publicado por Siglo XXI Editores, México D.F. 2002.

tituciones mundiales, con reglas y leyes que codifiquen la relación entre la economía y la sociedad en forma democrática. Es evidente que la "economía mundial libre" por sí sola no está en capacidad de velar por el bienestar de todas las personas. Tampoco puede regular y estabilizar los mercados y no tiene legitimación propia. Para poder cumplir con sus funciones, los mercados necesitan instituciones que no tengan forma de mercado (véase *Desde la perspectiva de la historia de la economía* Polanyi 1978 y Altvater/Mahnkopf 2002; 2004).

A pesar de ello, los propagandistas de la adulación neoliberal del mercado no se cansan de alabar los efectos benéficos de la globalización. Según los argumentos, repetidos hasta el cansancio, del *mainstream* económico, la apertura de los mercados generaría una transferencia mundial de capitales y conocimientos; a la vez, la profundización global de la división de trabajo incrementaría el uso eficiente de los recursos. Se obtendría entonces un mayor bienestar para todas las personas involucradas y se reduciría la pobreza de los países del Sur como resultado del crecimiento económico. Para los pontífices del libre comercio, el crecimiento parece ser la panacea de todos los problemas, sean estos políticos, sociales o ecológicos.

Sin embargo, el mundo globalizado de comienzos del siglo XXI tiene otra cara. Se caracteriza por una creciente desigualdad al interior y entre países y regiones, por el ocaso económico, el estancamiento o crecimiento muy lento de la mayoría de países del sur, por los conflictos violentos y regímenes autocráticos en muchos países, por la desestabilización económica y política desencadenada por crisis monetarias y financieras en los llamados *emerging markets* y, por una agudización de la crisis ecológica en todas sus dimensiones. Estos efectos secundarios de la globalización no pueden ser negados, pero generalmente son interpretados como consecuencia de una política económica errónea. Por ello, estas "evoluciones equivocadas" deben ser superadas con medidas de reestructuración, y estas son, sobre todo, el paquete conformado por la liberalización, desregulación y privatización.

¿Pero hasta qué punto este programa es compatible con el objetivo de la sustentabilidad ecológica? ¿Es realmente verdad que el libre comercio, tal como se prometió, genera crecimiento económico? ¿Cómo se deben evaluar las inversiones directas extranjeras, aparentemente tan benéficas, que todos los países en desarrollo están tratando de conseguir? ¿Es posible que las empresas transnacionales se conviertan en "cooperantes"? ¿Qué importancia se debe otorgar a los tratados regionales y bilaterales de comercio e inversión en los cuales muchos gobiernos de América Latina y otras regiones depositan más confianza que en los acuerdos multilaterales concluidos en el marco de la OMC? De hecho, estos tratados se han convertido en sinónimo de un orden económico global que sirve exclusivamente a los que tienen poder económico.

Efectos de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente

Existe una contradicción entre el comercio liberalizado y la sustentabilidad ecológica. Sin embargo, el potencial de conflicto inherente a esta contradicción suele ser reprimido por los responsables políticos y la mayoría de los habitantes de los países industrializados ricos.

1. La eliminación de las barreras arancelarias y trabas comerciales no tarifarias va de la mano de un incremento de los transportes; los costos ambientales de estos transportes son tan inmensos que la internalización de los costos (causados por el transporte de bienes a través de largas distancias) en los precios de los bienes comercializados convertiría el comercio mundial de muchos productos en un negocio no rentable.

2. La supresión de las barreras arancelarias facilita el comercio ilegal de desechos tóxicos, sustancias prohibidas y animales y plantas protegidos. Este efecto de la liberalización del comercio se puede estudiar tomando el ejemplo del comercio con el mercurio, metal pesado tóxico: mientras que los países industrializados están reduciendo el uso de este metal pesado porque provoca da-

ños cerebrales, mutaciones genéticas y efectos permanentes en los pulmones, riñones y el sistema nervioso central, la India se ha convertido en el mayor importador mundial de mercurio; entre 1966 y 2002, las importaciones indias aumentan en más del doble (de 245 toneladas anuales a 531 toneladas); al mismo tiempo, la importación de sustancias con contenido de mercurio experimentó un incremento explosivo de 0,7 a 1300 toneladas (Devraj 2003).

3. La contaminación atmosférica producida por el transporte es una de las causas esenciales del cambio del clima. La eliminación de las barreras arancelarias facilita además la "invasión biológica" que contribuye en gran medida a la muerte de las especies. Ambas tendencias son reforzadas por el hecho de que el surgimiento de nuevos mercados de consumidores inducidos por el comercio, contribuye a la difusión de los estilos de vida de los países industrializados hasta el último rincón de nuestro planeta. Este estilo de vida, caracterizado por el uso intensivo de recursos y la fuerte contaminación, se llama también *clean pollution*. Al mismo tiempo se observa también un aumento dramático de la *dirty pollution* causada por la minería, la pesca excesiva y la deforestación. La eliminación de las barreras nacionales de comercio y las inversiones transfronterizas aceleran también el acceso mundial y la explotación acelerada de los recursos renovables y sobre todo no renovables. (Sobhani/Retallack 2001.)

4. También la globalización de la competencia va en detrimento del medio ambiente: los países pobres atraen inversiones extranjeras directas con condiciones ambientales poco estrictas e impuestos bajos. Las normas aptas para la globalización y un "clima ideal de inversión" para las empresas transnacionales son dictadas sobre todo por centenas de *free trade zones* (FTZ – zonas francas) surgidas, desde los años 1970, en Asia y América Latina. En muchos países (por ejemplo en la India), la desregulación realizada por los gobiernos nacionales mediante el derecho tributario tiene un efecto negativo sobre el desarrollo del derecho del medio ambiente (véase Karlinger 1997: 146). En otros países (por ejemplo, en México y Brasil), los recortes de los gastos públicos no-comerciales, introducidos con el fin de reducir la carga tributaria de los inversionistas extranjeros, son muchas veces combinados con recortes del gasto público destinado a la protección del medio ambiente.

5. La globalización de la competencia en todas las regiones del mundo tiende a desplazar a los pequeños campesinos no-competitivos que en la práctica son los que dan los mejores ejemplos (*best practice*) ecológicos de agricultura sustentable. En el mundo entero, la agricultura de subsistencia del campesinado es destruida por las exportaciones agrarias (algunas altamente subvencionadas) de los países industrializados y por la producción de *cash crops* destinados a la exportación todo esto con numerosas consecuencias destructoras como la erosión de los suelos y el empobrecimiento por el pastoreo excesivo, desertificación, escasez de agua, contaminación química y pérdida de biodiversidad.

6. A ello se añaden las nuevas reglas comerciales de los tratados regionales, bi- y multilaterales que exigen múltiples medidas de desregulación, no sólo a iniciativa de los gobiernos nacionales. Los socios comerciales ejercen presión adicional. En el momento en que el libre comercio es declarado prioritario frente a todas las demás consideraciones, sean estas sociales, ecológicas o relacionadas con la política de desarrollo, se impiden los controles de exportación, los contingentes o las prohibiciones de importación. En este momento, las normas ambientales pueden ser tratadas como "trabas comerciales no-tarifarias" y ser sometidas a diversas presiones de reducción. Por ello, el margen de interpretación de las reglas de excepción a favor de la protección del medio ambiente, incluidas en el tratado de libre comercio tipo GATT (Art. XX), es particularmente limitado. Las *hard rules* de la OMC no sólo violan el derecho nacional, sino que socavan también los

acuerdos multilaterales de medio ambiente como el Acuerdo de Washington sobre la protección de las especies o la Convención de Basilea sobre los desechos tóxicos. En la práctica, el derecho comercial internacional, considerado inamovible, excluye todo mejoramiento de la relación existente entre reglas OMC y convenios de protección del medio ambiente.

El resultado de la liberalización del comercio es una carrera de reducción de las normas ambientales. Menos de una década después de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en la cual más de cien jefes de estado y gobierno habían decidido combatir la pobreza y la creciente destrucción del medio ambiente con una política de desarrollo sustentable, y poco después de la "cumbre ecológica" de Johannesburgo 2002, el "interés común por la supervivencia" de la humanidad, tantas veces citado, ha quedado reducido a un lindo recuerdo. Para el futuro cercano, el tercer informe sobre el medio ambiente de la UNEP (*United Nations Environment Programme*) presenta varios escenarios más bien desalentadores: si las fuerzas de mercado siguen actuando libremente y si los ricos siguen preocupándose de su bienestar propio y nada más, es decir poniendo todos los recursos alcanzables al servicio del incremento de su consumo privado, utilizando los últimos recursos petroleros de fácil explotación en vez de recurrir a las energías renovables, abriendo áreas poco habitadas como el Ártico y la Antártida para la explotación económica tal como lo sugiere el presidente estadounidense Bush, más del 70% de la superficie terrestre podría -en apenas 30 años- quedar fuertemente afectado por obras (carreteras o asentamientos) o la minería. Los más afectados por las catástrofes climáticas y naturales, el empobrecimiento de los suelos y la escasez extrema de agua serán entonces, los "don nadie" de los países en desarrollo quienes dentro de poco ya no tendrán la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas como la educación y la salud (UNEP 2002).

El libre comercio: ¿un motor de crecimiento?

Los efectos negativos causados por los mercados sin fronteras sobre el medio ambiente ya no pueden ser negados. ¿Pero qué ha pasado con los

efectos económicos y luego sociales de los mercados liberalizados? ¿Tienen razón los defensores del libre comercio cuando afirman que los mercados mayores aumentan la productividad, gracias a una competencia más fuerte y a la difusión de conocimientos y capital, y contribuyen de esta manera al crecimiento económico y al desarrollo?

Los hechos empíricos sobre la interrelación entre liberalización comercial y crecimiento no confirman esta tesis. Aunque es verdad que los países en desarrollo, en su conjunto, han incrementado su participación en el comercio mundial, el éxito logrado con las exportaciones se concentra en unas pocas regiones. Las tres cuartas partes de los bienes transformados corresponden a Asia oriental; en el caso de los productos de alta tecnología, este porcentaje es aún más alto. Por otro lado, las exportaciones de Asia del sur, del Medio Oriente, África del Sur y América Latina (a excepción de México) están bajando a comienzos del nuevo milenio. La participación de los 49 países más pobres en las exportaciones mundiales decreció incluso en forma drástica: de un 3% en el año 1950 al 0,5% a comienzos de los años 1980. Y hasta la fecha esta situación no ha cambiado (UNCTAD 2001; Kumar 2002). Esto se explica, por un lado, por la continua dependencia de los países pobres de la exportación de sus bienes primarios y por la importación de bienes industriales producidos con una fuerte inversión de trabajo. Por otro lado, los países pobres se benefician menos del comercio que los países industrializados, entre otras razones, porque los precios de las mercancías caen al ritmo que suben los intereses y réditos sobre el capital en las condiciones de los mercados financieros desregulados y por la exportación de bienes de poco valor agregado por parte de los países pobres.

Muchos países que demuestran un fuerte crecimiento de las exportaciones de determinados sectores – como Bangladesh y Honduras en la industria textil o México con sus productos de alta tecnología - obtienen estos aumentos gracias al simple montaje y la reexportación de piezas acabadas importadas. De esta manera, apenas unos pocos puntos porcentuales del valor de las exportaciones corresponden a factores lo-

cales. En otros países, la estrategia de industrialización orientada hacia la exportación fomentó incluso al sector extractivo: para lograr una industrialización exitosa, no sólo hay que importar el *hard ware* (es decir la materia prima y los precursores industriales) sino también el *soft ware* (las patentes, el conocimiento técnico para la gestión etc.). Como esto requiere de créditos o divisas, se intensifican las exportaciones de recursos minerales, energéticos y agrarios. Con ello, los países en desarrollo ricos en materia prima (por ejemplo, en África y América Latina) se hunden cada vez más en la trampa de la especialización (véase Muradian/Martínez-Alier 2001) y se aumenta la distancia entre los rezagados y los países industrializados del Norte y Occidente. Además, la extracción de recursos minerales y petróleo causa daños ecológicos catastróficos y genera conflictos violentos por los territorios en cuestión. Frecuentemente, el incremento de las exportaciones, obtenido gracias a los bienes primarios, es contrarrestado por un incremento aún más grande de las importaciones. El Ecuador es un ejemplo particularmente triste: aunque se observa un incremento promedio anual del 5,6% de las exportaciones en el período de liberalización de 1991-2000, el aumento de las importaciones asciende al 15%. La única interpretación posible es una caída significativa de la productividad después de la liberalización (véase Saprin 2001).

Sólo en muy pocos casos, la liberalización del comercio parece estar acompañada de un incremento de la productividad y competitividad de las empresas nacionales. Lo demuestran los estudios empíricos que analizaron las consecuencias de los programas de reestructuración en 40 países (Saprin 2001). Una investigación de la UNCTAD sobre las consecuencias de la liberalización para los países más pobres (UNCTAD 2002) y los estudios nacionales elaborados por la UNEP acerca de las consecuencias de la liberalización para la pesca en Argentina y Senegal, así como el cultivo de banano en el Ecuador y la silvicultura en Tanzania (UNEP 2002 a, b, c, d,) llegan a resultados similares: la liberalización del comercio significa para los países más pobres la caída de su productividad agraria, una creciente falta de medios de producción

agrarios y la perturbación del mercado nacional, porque se da preferencia a las empresas extranjeras frente a las nacionales. Más allá de ello, se constató como consecuencia de la liberalización del comercio una creciente iniquidad de género y una caída de la calidad y disponibilidad de alimentos (véase también PNUD 2003).

Hasta cierto punto, el desarrollo económico de América Latina de las dos últimas décadas puede servir de advertencia. A pesar de las reformas estructurales drásticas, la liberalización e integración creciente al mercado mundial aportaron apenas con un mínimo crecimiento económico, mientras que aumentó el desempleo, cayeron los salarios reales y crecieron el sector informal, la pobreza y la inestabilidad macroeconómica periódica después de las crisis financieras.

Ante este panorama, vale la pena recordar algunas lecciones históricas: los países desarrollados deben su riqueza actual precisamente a una política que quieren negar a los "rezagados" del Sur y del Este. No fue el libre comercio sino los aranceles proteccionistas sobre importaciones y exportaciones y una política selectiva en materia de inversiones extranjeras directas, la circulación controlada de capitales y ninguna protección de las tecnologías innovadoras con patentes – es decir prácticas prohibidas por el régimen de la OMC – las que permitieron a los países industrializados, hoy en día desarrollados y ricos, desarrollarse y hacerse ricos. La historia de los países económicamente exitosos nos enseña que la liberalización de los mercados sólo sirve a los poderosos (véase Chang 2002): el libre comercio es útil para países con un nivel económico similar. Los rezagados mejoran sus oportunidades con la aplicación de medidas proteccionistas a favor de sus empresas nacionales – hasta que estas se hayan vuelto competitivas en los mercados globales. La historia industrial de los Estados Unidos del siglo XIX y la política industrial de Gran Bretaña, Alemania y Francia son casos ejemplares para un estudio correspondiente, al igual que las vías escogidas por países como Finlandia e Irlanda o Japón, Corea y Taiwán, rezagados hasta los años 1970 y 1980 (ídem).

El libre comercio no tiene sentido mientras que no se haya alcanzado un protagonismo técnico o un dominio en el comercio mundial basado en las *economies of scale*. Por ello, los países industrializados siguen practicando un proteccionismo más o menos agresivo en los sectores en los cuales se trata de ganar el dominio de los mercados globales –como en el caso de la competencia de los agroindustriales norteamericanos y europeos. Sin embargo, los países industrializados ricos obligan a los países pobres del Sur (y Este) – ya sea mediante las instituciones de Bretton Woods o los tratados comerciales bilaterales o regionales – a abrir sus mercados sin considerar la competitividad de sus industrias nacionales.

Es verdad que, a corto plazo, el libre comercio entre sociedades de diferente nivel puede aportar ventajas para los "rezagados", porque se aumentan sus posibilidades de exportación. Sin embargo, el desarrollo a largo plazo de estos países se verá afectado si se les obliga a producir bienes acabados de baja productividad. Esto es así porque, por un lado, la producción y generación de servicios que requieren mucha mano de obra dependen de modo extremo del desarrollo de la coyuntura de los países industrializados ricos; por otro lado, los efectos cualitativos y cuantitativos sobre el empleo o la transferencia de tecnología, efectos esperados y deseados de las inversiones extranjeras directas (*Foreign Direct Investment* FDI) son más bien improbables si no se aplica una política con reglas estrictas. Sin embargo, a nombre del libre acceso a los mercados, se impide a los países en desarrollo llevar una estrategia selectiva e incluso restrictiva de manejo de las FDI, una estrategia que limitaría el acceso de las inversiones a los mercados de los países en desarrollo o aplicaría modelos de regulación diferentes para diferentes sectores económicos. Adicionalmente, los países en desarrollo tampoco pueden aplicar aranceles de protección, subvenciones u otros mecanismos de control que ayudarían a los productores nacionales que desean establecerse en el mercado. Por ello, hay que preguntarse ¿qué es lo que los países en desarrollo pueden esperar realmente de las FDI?

¿Las empresas transnacionales convertidas en cooperantes?

La fuerte participación del comercio intra-empresarial en el comercio mundial – actualmente corresponde al 40% del comercio mundial –indica la creciente importancia de las empresas transnacionales en la economía mundial. El llamado comercio mundial depende actualmente en mayor grado de las decisiones de los gerentes de empresas grandes de organización vertical que del comercio entre países, tal como lo afirma la economía neoclásica. Las ganancias y pérdidas relacionadas con el libre comercio dependen, por lo tanto, de los intereses específicos de las empresas transnacionales. Los países interesados en atraer la inversión directa extranjera tienen, por consiguiente, que concebir su política de manera que sirva a estos intereses. ¿Pero qué es lo que los países pueden esperar a cambio de una política favorable a los inversionistas?

Aparte del comercio internacional, las inversiones transfronterizas son consideradas la mejor vía para alcanzar el desarrollo económico y social. La UNCTAD las considera incluso el garante de los *millenium development goals* (UNCTAD 2003: iii); por ello, una reducción de los flujos nuevos de inversión directa extranjera a partir del año 2000 es interpretada como un riesgo para la obtención de cualquier objetivo de desarrollo. Sin embargo, el auge de inversiones transfronterizas de los años 90 que, hasta fines de 2002, alcanzó la cifra acumulada de 7,1 billones de US-dólares de inversiones extranjeras directas a nivel mundial (un monto diez veces superior a la cifra de 1980) no estuvo acompañado de una ampliación masiva de las inversiones productivas en todas las regiones del mundo. Por un lado, gran parte de estas inversiones fue destinada a las fusiones internacionales de empresas o la adquisición de empresas existentes (*mergers & acquisitions*), es decir a las llamadas *brown-field-investments*. Por otro lado, incluso en los años de "bonanza" de los 90, las inversiones de empresas transnacionales se concentraron en pocos países del Sur: el 90% de las FDI transferidas a los países en desarrollo se destinó a apenas diez países, entre ellos China, México y Brasil, que juntos obtuvieron más del 50% de las FDI. Para el 70% de

los países más pobres, entre ellos también el Ecuador, las remesas de los emigrantes y la cooperación al desarrollo fueron y siguen siendo más importantes que las inversiones extranjeras directas. Pero haciendo caso omiso de la importancia cuantitativa variada de las FDI en los países más pobres, tenemos que preguntar ¿qué peso tienen las FDI con respecto a los intereses a largo plazo de un país en desarrollo?

Sin duda, las FDI tienen un alto beneficio potencial porque pueden dar acceso a nuevos recursos financieros, tecnologías y mercados. Por otro lado, en la mayoría de casos, sirven para asegurar las ventas nacionales en los países de origen de las empresas, y con ello, más bien al país exportador de las inversiones. Por consiguiente, el beneficio actual de las FDI para los países más pobres suele ser sobrevaluado porque generalmente "las transferencias financieras reales son reducidas considerablemente por un amplio reflujo de los beneficios a los países de origen, por los incentivos costosos invertidos para atraer a los inversionistas y por la evasión fiscal. Por cada dólar que llega por concepto de las inversiones extranjeras directas, aproximadamente 30 centavos vuelven mediante transferencia de beneficios a su respectivo país de origen" (Oxfam 2002: 12). Los estudios empíricos sobre la interrelación entre inversión extranjera y desarrollo realizados por el *Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries* (RIS) en 81 países para el período de 1980-1999 demuestran que sólo en muy pocos países existe una relación positiva con el crecimiento; en la mayoría, incluso, la relación fue inexistente (Kumar 2003); y en 29 países, especialmente en América Latina, las inversiones nacionales fueron desplazadas por las inversiones extranjeras. Apenas en 23 países las FDI tuvieron un efecto positivo sobre las inversiones nacionales. Pero también se constató que debido al efecto de desplazamiento mencionado, las inversiones extranjeras pueden tener un impacto negativo sobre el desarrollo del bienestar en los países en desarrollo (ídem).

Es muy obvio que las inversiones extranjeras directas no fomentan automáticamente el desarrollo económico y social de un país. A diferencia de lo que sugiere el *World Investment Report 2003* de la UNCTAD

(2003), tampoco existen relaciones empíricas entre las FDI de la industria alimenticia y la eliminación del hambre, o entre la comercialización del sistema de salud y la reducción de la mortalidad infantil. Lo mismo se puede decir a propósito de una investigación de la industria farmacéutica orientada a los beneficios y la lucha contra el sida y la malaria, o las infraestructuras financiadas por el sector privado y la protección sustentable del medio ambiente (UE-MERCOSUR Boletín No.1, enero 2004: 20).

El factor decisivo de una eventual contribución de las empresas extranjeras al desarrollo es la calidad de las inversiones. Esta calidad depende en gran medida de la política comercial de un Estado y de su capacidad de dirigir las inversiones extranjeras en forma selectiva; lo que puede hacerse prohibiendo estrictamente no sólo la inversión en determinados sectores sino también las participaciones mayoritarias; se puede exigir la creación de *joint ventures* (modalidad impuesta de manera ejemplar por el gobierno chino) o establecer requisitos de tipo *local content* para el inversionista extranjero (por ejemplo con respecto a la utilización de precursores locales). En todo caso, lo que se trata de lograr con las FDI es un beneficio para la economía local. No importa si se trata de efectos cuantitativos directos o indirectos sobre el empleo o la transferencia de conocimientos tecnológicos y gerenciales. Más allá de ello se puede pensar en un sinnúmero de otras *performance requirements* para todos los inversionistas: condiciones para la exportación, estabilización de la moneda, montos máximos para las licencias o la obligación de las empresas extranjeras de formar recursos humanos nacionales.

Mientras que los países actualmente industrializados aún eran receptores netos de FDI, el manejo selectivo de estas inversiones en conformidad con las prioridades nacionales y la situación de la economía mundial que incluso preveía diferentes políticas para los diferentes sectores económicos, era un procedimiento obvio. *"Selective policies and performance requirements can be effective tools of development policy. Developed countries have used them effectively in their process of development.*

It is now the turn of developing countries to use them" (Kumar 2003; véase Chang/Green 2002).

Es decir que no basta atraer más inversiones extranjeras al país si se quiere alcanzar la estabilidad macroeconómica o promover un desarrollo sustentable. Con respecto a ambos objetivos, la clave está en que las inversiones sean mejores, y ésto significa que tengan un efecto productivo sobre el respectivo desarrollo regional. Sin embargo, los efectos causados por el déficit de un manejo estratégico y flexible de las FDI pueden ser demostrados tomando los ejemplos de países latinoamericanos como Brasil, Argentina y México, que en los años noventa lograron atraer cantidades relativamente importantes a sus respectivos países: en vista de su alta deuda externa, tanto Brasil como Argentina estuvieron empeñados en atraer inversiones directas, con efecto positivo sobre la balanza de pago, y en obtener divisas extranjeras con las exportaciones. En los años noventa, ambos países lo lograron y obtuvieron los efectos positivos esperados en sus balanzas de pago. Sin embargo, a largo plazo, estas inversiones directas generan flujos de salida de capital debido a la transferencia futura de los beneficios generados. Además, es muy probable que estas inversiones directas no contribuyan a la estabilización macroeconómica contra posibles crisis financieras, porque se trata, sobre todo, de inversiones orientadas hacia el mercado nacional que finalmente no aportan más divisas por concepto de exportaciones. También el aporte productivo de estas inversiones al desarrollo regional es más que dudoso, porque responden en su mayoría a la adquisición y fusión de empresas en el sector de servicios como las telecomunicaciones y bancos (véase UE-MERCOSUR Boletín No.1, enero 2004: 21).

El caso mejicano resulta particularmente ilustrativo para los países pobres del Sur: con un total de once tratados de libre comercio y su afiliación al TLCAN (NAFTA) durante los últimos diez años, México comenzó a beneficiarse del libre comercio en los años noventa. Este beneficio se debió, más que nada, a la exportación de *cash-crops* y productos industriales de poco valor agregado. Además, desde la entrada en vigencia del acuerdo del TLCAN hasta la primavera boreal de 2002, 140,9 mil millones de US-dólares, en su mayoría en forma de inversiones directas, fueron destinados a México (Picard 2002: 15). En este período, el ingreso per cápita subió como promedio anual del 1%; esta cifra superó las cifras correspondientes de los demás países latinoamericanos pero fue muy inferior a la tasa anual del 3,2% lograda por México entre 1948 y 1973 (Stiglitz 2004). Gran parte del capital de inversión que llegó al país hasta el año 2002, estuvo destinado – al igual que en toda América Latina – a la adquisición de empresas existentes (especialmente bancos y grandes cadenas comerciales), de modo que lo único que se promovió fue la desnacionalización de la economía mexicana. A pesar de ello, se crearon en el período de 1994-2000 cientos de miles de puestos de trabajo en la industria transformadora, incluyendo los malos trabajos de la industria maquiladora, caracterizados por contratos laborales temporales muy inseguros, horarios excesivos y represiones múltiples del personal y sus representantes sindicales. Al mismo tiempo, se trata de empresas exportadoras que adquieren menos del 3% de sus insumos a nivel nacional. Además en muchas otras empresas de la industria transformadora que en 1983 adquirían aún el 91% de sus insumos en México, este porcentaje bajó al 37% (Picard 2002: 14). Esto explica por qué, a pesar de una triplicación de las exportaciones, el déficit de la balanza de comercio exterior de México subió en el transcurso de pocos años.

Aunque el TLCAN haya significado para México una leve ventaja frente a otros socios comerciales, el precio que tuvo que pagar el país es muy alto: con el incremento de las importaciones de trigo provenientes de los Estados Unidos en un 180% y la multiplicación por seis de las importaciones de maíz, se perdieron, en la agricultura de subsistencia - base vital de 20 millones de mexicanos- 1,3 millones de puestos de trabajo (Audley et al. 2003). En los años de afiliación al TLCAN, el déficit de la balanza comercial frente a los Estados Unidos subió a la vez que crecieron las diferencias de ingreso entre México y EE.UU. y cayeron los salarios reales en México (en un 0,2% anual). Como consecuencia, aumentó también la emigración hacia los Estados Unidos (en 210.000 a

270.000 inmigrantes irregulares por año). Pero sobre todo, el TLCAN con los vecinos del Norte incrementó claramente la vulnerabilidad de la economía mexicana ante los ciclos económicos de los Estados Unidos: como consecuencia de la crisis económica que siguió al estallido de la burbuja de la *new economy* en los Estados Unidos se perdieron, desde fines del año 2000 hasta comienzos de 2002, 287.630 puestos de trabajo en la industria maquiladora. Esto equivale a un poco menos de la mitad de los puestos creados en la industria proveedora en los primeros siete años del tratado TLCAN (Picard 2002:15). Pero hay otro aspecto aún más preocupante a largo plazo: a pesar del libre comercio y la llegada de la inversión directa extranjera, México no se ha transformado en una economía productora independiente. Hoy en día debe incluso temer la competencia de proveedores de otros países con un nivel salarial aún más bajo: "With its low taxes, low investment in education and technology, and high inequality, Mexico would have a hard time competing with a dynamic China" (Stiglitz 2004).

Por consiguiente, podemos decir, a manera de resumen intermedio, que si los países pobres quieren atraer inversiones de mayor calidad y no sólo un monto máximo de las mismas, se necesitan reglas y normas que definan los derechos y obligaciones de las empresas transnacionales, de tal modo que las inversiones se destinen a actividades que promuevan el desarrollo social y ecológicamente compatible. ¿Qué papel juegan entonces los convenios y tratados internacionales sobre inversiones extranjeras? ¿Su concepción permite realmente el cumplimiento de los objetivos mencionados?

Convenios interregionales y bilaterales de comercio e inversión: ¿son una alternativa a la Organización Mundial de Comercio?

La conferencia de ministros de la OMC, realizada en septiembre de 2003 en Cancún, fracasó porque los países industrializados no hicieron una sola concesión en todos los temas de gran interés para los países en desarrollo y los países emergentes. En lo que se refiere a las divergencias en materia del comercio de productos agrarios y el acceso al mercado

de los bienes industrializados, los países industrializados siguen insistiendo en el llamado texto Derbez. Se trata del acuerdo marco presentado como compromiso a los ministros participantes en septiembre de 2003, y rechazado por los países en desarrollo porque este texto les exige reducir drásticamente sus aranceles de importación, desde ya relativamente bajos, sobre los productos agrarios. Además, el acuerdo obligaría a los países en desarrollo a una fuerte reducción de sus aranceles relativamente bajos sobre los productos industriales, una medida que resultaría catastrófica para todos los países que tratan de evitar la desindustrialización y se encuentran no sólo empeñados en crear una industria nacional competitiva, sino también en mantener sus ingresos que todavía dependen en buena medida de las tarifas arancelarias. Tampoco en el caso de los llamados "temas de Singapur" (inversiones, adquisiciones públicas, política de competencia y facilidades comerciales técnicas) que, en opinión de los países en desarrollo, no deben formar parte de las negociaciones OMC, hay un acercamiento de las posiciones.

El fracaso de la ronda de Doha, originalmente prevista como "ronda de desarrollo" a favor de los países pobres, comprobó nuevamente que la OMC no es una organización neutra de expertos en comercio, sino el portavoz de las empresas transnacionales y sus influyentes organizaciones de cabildeo de los países industrializados. Entre ellas hay que mencionar especialmente la *International Chamber of Commerce* (ICC), el *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), una asociación de las empresas más importantes de los Estados Unidos y la Unión Europea con estatus de asesor oficial ante la Comisión de la Unión Europea y el Ministerio de Comercio Exterior de los Estados Unidos, así como el *European Roundtable of Industrialists* (ERT), sin duda el gremio de empresarios más influyente de Europa que representa a aproximadamente 45 de los consorcios transnacionales más importantes (Hoedeman 2003).

La fuerte reacción de rechazo de los Estados Unidos y la Unión Europea a la supresión de las situaciones desfavorables para los países pobres, propuesta contenida en los tratados de la OMC, se explica con el

hecho de que son los *global players* de estas regiones del mundo los que más se benefician de la igualdad mundial de las condiciones de producción. Los representantes de la industria de estas dos regiones mundiales no sólo tuvieron una importante participación en la creación y concepción de la OMC; también influyen directa o indirectamente sobre las negociaciones en curso. El hecho de que los derechos humanos, derechos de los trabajadores y normas de medio ambiente no sean considerados como "temas comercialmente relevantes", responde, sobre todo, a los intereses de las empresas transnacionales de los países industrializados. Sin embargo, simultáneamente, estas empresas quieren tener reglas que obliguen a los estados a garantizar esta libertad de las empresas en el mundo entero. Para lograr su propósito, actúan de redactores principales cuando se trata de formular las obligaciones de los estados frente a las empresas, y definen las normas y reglas globales que más les convienen.

Sin embargo, hasta fines del año 2003, las negociaciones sobre el libre comercio y las inversiones transfronterizas no sólo se estancaron a nivel multinacional. También las negociaciones sobre una zona panamericana de libre comercio desde Alaska a la Tierra de Fuego están bloqueadas; por lo menos, algunos representantes gubernamentales latinoamericanos liderados por el Brasil han logrado evitar que el 1 de enero de 2005 sea fijado como fecha concreta para la creación del ALCA. Hasta el momento, tampoco los múltiples intentos de la Unión Europea y los Estados Unidos de dividir los nuevos grupos y alianzas formados antes y durante la reunión de la OMC en Cancún (G20, Unión Africana, Estados ACP y los países menos desarrollados *least developed countries* - LDC) han tenido éxito. Sin embargo, debido a la masiva presión ejercida por los Estados Unidos, el G20, creado a mediados del año 2003 como reacción a la política agraria de los Estados Unidos y la Unión Europea, ya ha perdido a varios de sus miembros latinoamericanos como Perú, Colombia y Costa Rica.

Mientras que las negociaciones multilaterales realizadas en el marco de la OMC y el ALCA, promovidas por los Estados Unidos, han despertado un gran interés público y creado una resistencia creciente por parte de los movimientos de la sociedad civil del Norte y del Sur, de las organizaciones no gubernamentales y últimamente incluso de algunos representantes gubernamentales de los países en desarrollo, los tratados bilaterales e interregionales de libre comercio e inversión pasan casi desapercibidos. Esto es sorprendente ante el gran alcance de estos tratados y particularmente con respecto a la densa red de tratados bilaterales de inversión *Bilateral Investment Treaty* (BIT) cuyo número subió de pocos cientos a comienzos de los años noventa a casi 2.100 a fines del año 2001 (UNCTAD 2000).

Bajo el lema de la *competitive liberalisation* los Estados Unidos empujan a los estados latinoamericanos hacia la conclusión de tratados bilaterales de libre comercio y ya han tenido mucho éxito con la República Dominicana, Panamá, Colombia y Perú y probablemente muy pronto con el Ecuador. Sin embargo, el número de tratados interregionales y binacionales concluidos en los últimos años por la Unión Europea es aún mayor y se prevén más tratados, entre otros, con los países de América Latina que son particularmente interesantes como socios comerciales de la economía exterior europea. Desde la perspectiva de los países industrializados, las ventajas de estos tratados son obvios: se trata de ampliar los mercados de exportación del Sur para sus empresas nacionales, garantizar nuevos mercados para la venta de sus productos de alta tecnología, servicios y otros, adquirir empresas privatizadas, invertir en las industrias extractivas y crear precedentes que permitirán, a futuro, ampliar la agenda de actividades de la OMC (especialmente en materia de los llamados temas de "Singapur"). Al mismo tiempo, las delegaciones comerciales de los Estados Unidos y la Unión Europea, caracterizadas por su capacidad de imponerse, pueden estar seguras de que en las negociaciones con pequeños grupos de países y/o representantes de gobiernos individuales, los resultados son alcanzados mucho más rápidamente que en el marco de la OMC.

Es decir, si a primera vista todo parece indicar que estos tratados son beneficiosos, sobre todo para los países industrializados ¿por qué, en-

tonces, son percibidos como una gran oportunidad por los representantes gubernamentales del Sur? Por un lado, se espera una mayor transparencia de las negociaciones que en el caso de la OMC. Por otro lado, existe la esperanza de que las negociaciones bilaterales ofrezcan mayores posibilidades de obtener un *different treatment* en beneficio del desarrollo. En principio, se podrían, por ejemplo, negociar plazos de transición más largos que los que prevé la OMC para el acceso de las empresas extranjeras a los mercados nacionales. Más allá de ello, los representantes gubernamentales de los países en desarrollo parecen estar convencidos de que los tratados bilaterales les ofrecen mejores posibilidades de bloquear reglas de inversión no deseadas, es decir, hacer valer sus intereses en mayor grado que en los TRIMS y GATS o un "nuevo" tratado multilateral de inversión bajo el techo de la OMC.

Sin embargo, mucho parece indicar que la esperanza puesta en los tratados bilaterales por parte de los países en desarrollo, no es más que una ilusión peligrosa. Explicaremos esta afirmación sobre el ejemplo de los nuevos acuerdos comerciales y de asociación de la Unión Europea, y luego mediante un análisis más detallado de la "nueva generación" de BIT.

Los nuevos acuerdos comerciales y de asociación de la Unión Europea

Si procedemos a un análisis superficial, los acuerdos comerciales concluidos desde mediados de los años noventa contienen algunos elementos más favorables para el desarrollo, que los tratados comparables firmados por los Estados Unidos con sus socios comerciales del Sur. El objetivo explícito de los acuerdos comerciales y de asociación concluidos por la UE entre 1995-2002[1], es la combinación del fomento económico con contenidos políticos (promoción de los derechos humanos, democracia y gobernabilidad) y la introducción de objetivos de política de desarrollo como la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sustentable. A pesar de que estos objetivos figuran siempre en los textos de introducción de los nuevos tratados, todavía no se ha acordado ningún mecanismo eficaz de control y monitoreo. Aunque se prevea la creación de análisis de sustentabilidad e impacto/ *Sustainable Impact Assessment* (SIA) para los acuerdos comerciales bi-e interregionales, no se ha previsto ningún financiamiento para los análisis sobre los impactos y peligros potenciales de los acuerdos comerciales y tampoco se planifica la realización de estudios previos a la firma de los tratados. Faltan también estructuras institucionales obligatorias de cooperación; no existe ningún acuerdo correspondiente en los acuerdos mediterráneos o en el de asociación entre la Unión Europea y México, y tampoco están previstos en el tratado entre la Unión Europea y MERCOSUR cuya firma se prevé para el año 2004. Es verdad que en la mayoría de tratados recientes, se anuncia la integración de grupos de la sociedad civil a los procesos de diálogo, pero únicamente en el tratado UE-Chile se habla concretamente de la creación de un comité consultivo (para más detalles véase Schilder 2003). Aparte de esto, los contenidos de los acuerdos contradicen expresamente los objetivos políticos de la Unión Europea, orientados hacia el apoyo de los esfuerzos de integración regional.

Si echamos una segunda mirada, más precisa, sobre los nuevos acuerdos comerciales y de asociación de la Unión Europea, se ve que en el fondo persiguen los mismos objetivos que los acuerdos OMC existentes y que van más allá de ellos en algunos detalles esenciales: el plazo para la creación de regiones de libre comercio entre los países contratantes suele ser 12 años después de la firma del tratado, pero se reduce a 10 años (en el caso de México y África de Sur); los países en desarrollo se comprometen, además, a la apertura de sus mercados, mientras que la Unión Europea no tiene la obligación de reducir sus barreras arancelarias para las importaciones agrarias. Únicamente en el acuerdo de libre comercio con África del Sur, se acordaron cláusulas de protección para industrias emergentes y sectores sensibles. Todos los acuerdos prevén la libre circulación de capitales y tratan de proteger las inversio-

1 La UE firmó acuerdos comerciales y de asociación de "segunda generación" con: la Autoridad Autónoma de Palestina (1997), Tunesia (1998), Marruecos (2000), Israel (2000), los Estados ACP (2000), México (2000), África del Sur (2000), Egipto (2001), Argelia (2002), Jordania (2002), Líbano (2002) y Chile (2002).

nes mediante BIT, a la vez que incluyen una liberalización gradual del comercio de servicios en el sentido del GATS. En los acuerdos con Chile y el MERCOSUR, la liberalización de los servicios ya incluye la contratación pública, es decir uno de los temas "Singapur" contra los cuales la alianza de los países G20, liderada por el Brasil, la India y África del Sur, se opuso con tanta vehemencia durante el encuentro de ministros de la OMC en Cancún. Además, todos los tratados prevén un procedimiento de avenencia, por ejemplo, para obligar a los socios comerciales a retomar a sus refugiados e inmigrantes ilegales o solicitantes de asilo rechazados. Este condicionamiento de las relaciones comerciales fue muy bien resumido por Naomi Klein, activista de la antiglobalización, en su artículo publicado por el diario *Guardian*: "Aceptamos sus productos siempre y cuando podamos devolverles la gente".

Especialmente en el manejo de las inversiones extranjeras, los nuevos acuerdos comerciales van claramente más allá de los acuerdos OMC existentes (cuya extensión en un Acuerdo Multilateral de Inversión sigue siendo la meta de la Unión Europea). Un caso muy evidente es el acuerdo de asociación concluido por la Unión Europea y Chile en el año 2002, calificado por Pascal Lamy, comisario de la Unión Europea de asuntos comerciales, como el *XXI century model of trade relations* (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/chile/assoc_agr/ip02_1696.htm).

A través de un Tratado de Libre Comercio – TLC (*Free Trade Agreement - FTA*), se regula el acceso mutuo a los mercados para consorcios extranjeros, entre otros en el sector de los servicios financieros y contrataciones públicas. Los servicios en cuestión están claramente diferenciados en el sentido del GATS (que sigue siendo discutido a nivel de la OMC), mientras que los pasos de liberalización (como en el GATS) son definidos en una "lista positiva". Además, un TLC y un BIT regulan la protección de las inversiones, realizadas con anterioridad, contra la "discriminación" y "expropiación" de servicios en su conjunto y servicios financieros en particular. Se trata de uno de los llamados temas de "Singapur". El principio OMC de la nación más favorecida (*Most Favoured Nation Treatment - MFNT*) es regulado mediante un BIT. Todo el comercio exterior está sometido a la controversial regla de no-discriminación de la OMC (también llamada: Tratamiento Nacional *National Treatment - NT*). Según esta regla, los productos de fabricación nacional y las importaciones que pasaron la frontera, deben recibir el mismo tratamiento. Esto significa que el producto importado no puede ser gravado con impuestos o sometido a otras regulaciones (por ejemplo, por consideraciones ecológicas). Para todos los sectores, la transferencia de capitales y utilidades es asegurada mediante TLC y BIT. Además, el BIT garantiza la posibilidad de que los estados entre sí presenten demandas judiciales. Existe también, como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la posibilidad de presentar una demanda llamada *investor-to-state* que tiene fuerza de ley.

Es decir que, el mercado nacional es desregularizado mediante una amplia regularización jurídica del comercio en contratos internacionales, cruzados y asegurados de múltiples maneras. En primer lugar, los acuerdos bilaterales de libre comercio e inversión se caracterizan por una asimetría del poder que favorece el derecho del más fuerte en caso de conflicto; en segundo lugar, demuestran una falta de democracia y la consiguiente falta total de consideración de los intereses de los ciudadanos (tanto en Chile como en la Unión Europea); en tercer lugar, se caracterizan por el hecho de que las ventajas político-comerciales, resultantes especialmente de la "no-discriminación" de las empresas extranjeras, sólo pueden ser realizadas por las empresas grandes (provenientes generalmente de la Unión Europea).

Hoy en día, parece ser lo más normal del mundo que los países en desarrollo, interesados en mejorar sus oportunidades en la carrera por las inversiones extranjeras directas, compitan entre sí para ofrecer las mayores reducciones tributarias o incluso la renuncia temporal a la imposición, además de importaciones libres de aranceles para *free trade zones* y un sinnúmero de excepciones legales. Este procedimiento no sólo resulta muy costoso para los países porque renuncian a impuestos y se debilitan sus presupuestos; también hay que preguntarse ¿qué proble-

mas de relevancia a largo plazo adquieren estos países en su intento de incrementar los flujos de inversión con un mejoramiento adicional de la protección de los inversionistas?

Los acuerdos bilaterales de inversión: ¿un mal menor?

No se ha comprobado empíricamente que una protección de inversionistas muy amplia genera un mayor flujo de inversiones extranjeras. Los criterios de los inversionistas son diferentes: consideran sobre todo el tamaño y la cercanía geográfica de los mercados, las tasas de crecimiento de los países destinatarios, los salarios relativos y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, muchos países en desarrollo, emergentes y en transformación concluyeron nuevos BIT en el transcurso de los últimos años. En la actualidad, las reglas de inversión forman parte integral de todos los tratados de libre comercio, no importa si se trata de acuerdos bilaterales o regionales como el TLCAN o de acuerdos multilaterales (como TRIMS, GATS o TRIPS), concluidos al interior de la OMC. Con el crecimiento del número de BIT que aumentó paralelamente a los flujos de inversión directa extranjera en los años noventa, se observa que el número de países (175 países en el año 2000) signatarios de un BIT es superior al número de países miembros de la OMC (UNCTAD 2000).

Los países industrializados recurren cada vez más a este instrumento porque "sus" empresas tradicionales exigen protección contra la expropiación, mecanismos de arbitraje y la transferencia ilimitada de sus beneficios. Por otro lado, la difusión de estos convenios tiene también que ver con el hecho de que los países del Sur desean crear un "ambiente favorable a las inversiones" y que temen, con razón, que los acuerdos multilaterales de inversión (*Multilateral Investment Agreemet - MIA*) limitarían el margen de acción política de sus países. Por ello, los BIT suelen ser considerados el mal menor. Esto es comprensible en la medida en que los BIT, comparados con los MIA, no sólo se negocian con mayor flexibilidad debido al menor número de socios participantes, sino que pueden también ser modificados más fácilmente mediante negociaciones complementarias (Kumar 2001). Sin embargo, los negociadores y representantes gubernamentales de los países en desarrollo no se han dado cuenta de que la nueva generación de BIT es una variante más restrictiva de lo que la Unión Europea, por ejemplo, trata de lograr con un MIA.

Casi todos los BIT se basan en los dos principios claves de la OMC. Se trata de la cláusula de la nación más favorecida (*Most Favoured Nation Treatment - MFNT*) y de la no-discriminación (*National Treatment - NT*). De acuerdo con estas reglas, las ventajas concedidas a un inversionista de un tercer país, tienen también que ser otorgadas a las contrapartes de los acuerdos; con ello queda excluida la posibilidad de que los inversionistas de países determinados (por ejemplo de países pobres en desarrollo) reciban un tratamiento más favorable en la cooperación Norte-Sur. Por otro lado, la regla de la no-discriminación exige la equiparación de las empresas extranjeras y nacionales.

Con respecto a los mecanismos de arbitraje contenidos en todos los BIT, los más recientes se diferencian de los anteriores, concluidos en los años 1970, en un punto esencial: la generación anterior preveía, en caso de litigio, una demanda *state-to-state*, mientras que la "segunda generación" adoptó el procedimiento previsto en el capítulo 11 del tratado TLCAN, llamado *investor-to-state-dispute-settlement*. Esta regla permite a todas las empresas extranjeras recurrir a un tribunal internacional, sin antes haber acudido a un tribunal nacional, para presentar sus demandas contra las decisiones y regulaciones tomadas o dictadas por la política local, regional o nacional. En América Latina, esta regla viola claramente la doctrina Calvo, vigente desde hace 140 años, según la cual toda intervención diplomática y/ o internacional en defensa de reclamos privados exige, primero, el pleno agotamiento de todos los recursos legales nacionales (Calvo 1868, citado en UE-MERCOSUR Boletín No.1, enero 2004: 35). Sin embargo, el derecho de demanda *investor-to-state* no es solamente una novedad en América Latina. Revoluciona el derecho internacional: mientras que los ciudadanos individuales y ONG no pueden presentar una demanda contra un gobierno na-

cional ante los tribunales internacionales, las empresas transnacionales sí son reconocidas como sujetos del derecho internacional.

Este mecanismo judicial ha generado un creciente número de demandas, presentadas, por ejemplo, ante el *International Center for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)[2]: el 60% de las demandas presentadas al ICSID, creado en 1966, corresponde a los últimos cinco años; 15 demandas fueron presentadas tan sólo en la primera mitad del año 2003 (Ceyssens 2003: 4). Sin embargo, no se conoce el número de inversionistas que presentaron demandas por violación de sus derechos garantizados en los BIT. Muchas instancias de arbitraje no publican la información sobre los demandantes, demandados y el objeto de los litigios. Sin embargo, un estudio realizado para el *International Institute for Sustainable Development* (IISD) no sólo comprueba que el número de demandas presentadas por empresas nacionales contra estados nacionales aumentó de modo dramático en los últimos años; lo mismo se aplica a las indemnizaciones que están en juego. Además, se amplió la lista de posibles reclamos, por lo que la frecuencia con la cual las empresas extranjeras recurren a este mecanismo va también en aumento. Las reglas les permiten pasar por alto las instituciones democráticamente elegidas que protegen la salud y el medio ambiente. Como otro factor agravante, el tribunal de arbitraje no tiene que considerar ninguna decisión anterior de otro gremio. Un mismo inversionista puede, entonces, probar suerte en varias instituciones– y varios inversionistas

2 Aparte del ICSID (http://www.worldbank.org/icsid/), una instancia de arbitraje del Banco Mundial, y la *UN Commission for International Trade Law* (UNCITRAL) (http://www.uncitral.org), las empresas recurren también a otras instancias internacionales de arbitraje que garantizan aún menos transparencia con respecto a los objetos de la demanda. Un caso particular es el *International Court of Arbitration* de la *International Chamber of Commerce* (ICC) en París (http://www.iccwbo.org/court/english/intro_court/introduction.asp), el *London Court of International Arbitration* (LCIA), la *American Arbitration Association* (AAA), el *Deutsches Institut für Schiedsgerichtsbarkeit e.V.* (DIS) y la instancia más problemática con respecto a sus fallos, el *Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce* (SCC) que no prevé el registro público de los litigios (para mayores detalles véase Peterson 2003).

extranjeros están libres de "abrir fuego" contra una medida de un gobierno con una serie de procesos individuales de arbitraje: *Because these arbitrations are proceeding in parallel, and Tribunals are not strictly bound by the determination of other (or earlier) Tribunals, the stage is set for a series of potentially divergent or even conflicting rulings* (Person 2003: 5). "Esto demuestra que no hay tal estabilidad y confiabilidad de las condiciones de inversión – objetivos oficiales de todo BIT. Más bien se podría decir que es un tribunal *à la carte* para inversionistas" (Ceyssens 2003: 4).

A comparación de los BIT concluidos por los Estados Unidos y sus socios comerciales, los BIT de la Unión Europea fueron, por largo tiempo, considerados como mucho más moderados. Por un lado, los principios OMC de la nación más favorecida (MFNT) y la no-discriminación sólo se aplicaron a las inversiones extranjeras directas y no a las actividades financieras, es decir inversiones de cartera. Sin embargo, los nuevos BIT de la UE, actualmente en proceso de ratificación (por ejemplo con el Irán y China), amplían la definición de las inversiones, siguiendo el ejemplo del TLCAN y todos los BIT de los Estados Unidos, para extender la protección a las inversiones de capital a corto plazo (Sekler 2003; Fuchs 2003). Por otro lado, los BIT de la Unión Europea sólo exigen el tratamiento de la nación más favorecida y la no-discriminación para el período llamado *post-establishment*. Con ello, los países contraparte pueden, también a futuro, rechazar determinadas inversiones porque la protección cobra vigencia recién después de la inversión realizada. En la mayoría de BIT de los Estados Unidos este no es el caso: el libre acceso al mercado y la no-discriminación se aplican desde la fase del *pre-establishment*. Parece, sin embargo, que en todos los acuerdos próximos, la regla de no-discriminación de empresas extranjeras frente a empresas nacionales se ampliará en beneficio de las primeras. Para ello, basta una frase que diga que los inversionistas extranjeros no pueden ser tratados "menos favorablemente" que los nacionales (véase Faden 2003).

Un aspecto particularmente problemático de la "nueva generación" de BIT es la ampliación del término "expropiación". Tradicionalmente, se entiende como expropiación el retiro o la revocación de la propiedad privada en beneficio del sector público. Es decir que la protección garantizada por las reglas de inversión se aplica cuando el estado procede a alguna nacionalización. En estos casos, las empresas extranjeras tienen un derecho de indemnización. Sin embargo, recientemente se presentaron varios casos en los cuales los inversionistas extranjeros adujeron una "expropiación indirecta" o "furtiva" para presentar sus demandas contra los gobiernos. Este reclamo contra regulaciones políticas y leyes está contemplado en los nuevos BIT, siempre y cuando afecten "indirectamente" un campo de inversión y puedan ser interpretadas como restricción de la acción empresarial. El reclamo que implicaría una demanda de compensación, puede, por ejemplo, ser utilizado para impedir innovaciones del derecho ambiental con el argumento de que se trata de una "intervención equivalente a una expropiación".

Por ejemplo, a fines de mayo de 2003, se concedió a un inversionista español, que había presentado una demanda ante el ICSID sobre la base de un BIT concluido con México, una indemnización de 5 millones de US-dólares porque el gobierno mexicano (bajo la presión de protestas locales masivas) no había querido prolongar el permiso de un depósito de desechos sólidos. En otro caso, el *Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce* (SCC) condenó, en junio de 2003, a la República Checa al pago de una indemnización de 355 millones de euros porque el consejo checo de radio y televisión no había prolongado un *joint venture* de una filial, con sede en las Bermudas, de la empresa estadounidense S. Lauder. A diferencia de un tribunal de arbitraje de Londres que ya había rechazado una demanda idéntica, el gremio de Estocolmo calificó la no-prolongación del contrato como una medida con "efecto equivalente a una expropiación" y concedió una indemnización completa a la empresa estadounidense socia del canal de televisión checo (Ceyssens 2003: 4).

Es decir que la influencia de las empresas extranjeras (transnacionales) se incrementa en una zona difusa donde, de hecho, no existen ningún control democrático y ninguna participación: por un lado, obtienen el estatus legal de sujetos de derecho internacional y se independizan de la legislación nacional que puede cambiar a través del tiempo por la presión de los ciudadanos. Por otro lado, los tratados internacionales no prevén ningún tipo de sanción para las empresas transnacionales y tampoco les someten a obligaciones y condiciones. Por consiguiente, las transnacionales disponen de una mayor capacidad de control e imposición frente a los gobiernos, que las empresas nacionales. Al mismo tiempo, el margen de acción de la sociedad civil y del Estado queda restringido para siempre porque todo tipo de condición puede ser evaluado como "medida equivalente a una expropiación".

En este contexto, la privatización del agua en la ciudad boliviana de Cochabamba es un ejemplo muy ilustrativo (véase Fridh/Jensen 2002): el suministro público de agua fue vendido a la empresa norteamericana Bechtel. La venta provocó protestas masivas porque los precios aumentaron como promedio en 35% e incluso hasta 106% para las capas de mayores ingresos. Además, los campesinos vieron amenazada su existencia. Como consecuencia, el gobierno boliviano invalidó la privatización. Bechtel presentó una demanda de indemnización a pesar de que no existe ningún BIT entre Bolivia y los Estados Unidos Lo que sí existe, desde 1992, es un BIT entre los Países Bajos y Bolivia, y el *global player* estadounidense se basa en este acuerdo, porque Bechtel tiene una filial en los Países Bajos, una filial que posiblemente fue creada para este mismo propósito. Este caso nos enseña dos cosas: los inversionistas pueden "comprar una entrada" al BIT más favorable, creando una filial en el país que ha concluido el "mejor" BIT con el país destinatario de las inversiones. Pero por más favorable que sea el BIT para los inversionistas, es seguro que un convenio multilateral de inversión no hubiera sido una alternativa para el pueblo boliviano. Bajo su protesta, el gobierno dio marcha atrás y anuló la privatización del agua. Y esto mismo no hubiera sido posible si la privatización se hubiera realizado en el marco del GATS (ídem).

En una buena docena de reclamos de indemnización, presentados contra el gobierno argentino, los fallos están aún abiertos. Todos tienen relación con el abandono de la convertibilidad del peso argentino frente al dólar estadounidense dictaminado durante la crisis financiera de 2001/2002: la empresa Aguas Argentinas, mayoritariamente en manos de empresas europeas (Francia, España y Gran Bretaña) desde que el suministro de agua fuera privatizado en los años 90, presentó una demanda basada en el BIT franco-argentino porque sus beneficios ya no pueden ser convertidos en dólares con una paridad del 1:1. Demandas similares, relacionadas con concesiones en el sector del agua, fueron presentadas por la empresa francesa Vivendi y una filial de Enron. Otras empresas europeas con inversiones en el sector de suministro de gas y energía (siempre basadas en los BIT) reclaman por el congelamiento de los precios del consumidor, el aumento de su deuda externa en US-dólares, encarecida por la devaluación del peso argentino, o por la anulación de un pedido por parte del gobierno de ese país (UE-MERCOSUR Boletín No. 1, enero 2004: 49.)

Criterios para reglas de inversión aceptables desde el punto de vista de la política de desarrollo

Desde la perspectiva de la política de desarrollo, toda aplicación prematura del principio de no-discriminación debe ser rechazada por principio, sin importar que su imposición (por parte de los países industrializados) provenga de un convenio de inversión bi- o multilateral. Sin embargo, hay que temer que un MIA, exigido con tanta vehemencia por la Unión Euroepa y el Japón al interior de la OMC, no sustituiría los BIT vigentes o a punto de ser concluidos y de alcance mucho más amplio. Sin embargo, un convenio de inversión, acordado bajo el techo de la OMC "ampliaría, de manera considerable, la protección de los inversionistas extranjeros en países como el Brasil, que hasta la fecha, no han suscrito ningún convenio bilateral. Por ello, la única vía razonable que permitiría impedir la extensión adicional, no justificada, de los derechos de los inversionistas extranjeros, es el impedimento del acuerdo de la OMC" (Ceyssens 2003: 4). Porque hay el peligro de que un MIA,

al igual que el acuerdo multilateral TRIP (véase Vivas-Eugui 2003) actúe como una especie de "oferta base" para la protección de inversionistas, a partir de la cual se incrementarían otras obligaciones de los países destinatarios en los contratos bilaterales (Kumar 2003: 223).

Sin embargo, esta dinámica de desarrollo puede también tomar otra dirección: con la "nueva generación de BIT", se presiona a los países en desarrollo para que concluyan convenios comerciales y de inversión, bilaterales o regionales, mucho más restrictivos que en el caso potencial de un MIA. Se trata de acuerdos "OMC +" que despojan a los gobiernos actuales y futuros de la posibilidad de manejar una política industrial exitosa para la construcción de su industria nacional (Chang-/Green 2003: 33).

El objetivo de todo acuerdo de inversión debería ser el desarrollo sustentable y no el ingreso de un flujo de inversiones. Para ello hay que proteger, a nivel nacional, el "espacio para la política" y el "derecho de regular" (Gallangher 2003). De modo general, la protección de las inversiones no debe cubrir las inversiones de capital a corto plazo y tampoco ser extendida a la fase llamada *pre-establishment*. El principio de no-discriminación debe ser claramente definido por las leyes nacionales. Por principio, el mecanismo de arbitraje sólo tiene que admitir demandas tipo *state-to-state*. Los inversionistas no deben poder reclamar ningún derecho antes de la fase de *post-establishment*. Y aún así, la "expropiación" debe estar definida de modo estricto. Los inversionistas no sólo deben tener derechos, sino también obligaciones: en la fase del *pre-establishment*, estas obligaciones deberían incluir la estimación del impacto de las inversiones previstas sobre el medio ambiente, medidas de lucha anti-corrupción conformes con las *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations* elaboradas por una subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y aprobadas en agosto de 2003, y la obligación de hacer público todo el proyecto de inversión. En la fase de *post-establishment*, tendrían que comprobar sus medidas de gestión ambiental y de lucha activa contra la corrupción, el respeto de las principales normas laborales internacionales, el derecho

laboral, social, ambiental nacional y un grado suficiente de responsabilidad.

Los países meta de las inversiones extranjeras directas deberían guardarse el derecho de fijar sus prioridades en materia de desarrollo regional, fijar normas de medio ambiente y salud exigentes, formular y regular requisitos para incrementar el empleo en el interés público. Simultáneamente, deberían comprometerse a establecer procesos legales y administrativos transparentes, introducir medidas de lucha contra la corrupción, no reducir las normas ecológicas y sociales para atraer las inversiones extranjeras directas o mantenerlas en el país, no socavar las normas laborales internacionales y no discriminar a los inversionistas extranjeros, pero sí indemnizarlos en caso de una expropiación real. A su vez, los países de origen de las empresas extranjeras deberían apoyar a los inversionistas y países meta en la implementación de sus respectivas obligaciones.

Sin embargo, es más que improbable que estas reglas de inversión sean aceptadas en el marco del orden económico mundial vigente.

Objetivos e instrumentos de un orden económico mundial alternativo

Incluso al interior del movimiento anti-globalización se discute si una reforma de la agenda de la OMC permitiría realmente convertir el comercio en un "instrumento de desarrollo humano" (PNUD 2003). Seguramente se necesitará una mayor dosis de *different treatment* para que las reglas de acción tomen en cuenta la variedad y las diferencias de las instituciones y estructuras nacionales. Tampoco cabe duda de que una democratización de las estructuras de "gobernabilidad" al interior de las instituciones internacionales (entre otras FMI, Banco Mundial y OMC) volvería más transparentes los procedimientos y negociaciones. También hay muchos argumentos a favor de acelerar la "desglobalización" – mediante la repartición del poder entre varias instancias regionales, democráticamente controladas, tal como lo exigen los representantes de los movimientos sociales del Sur (entre ellos Walden Bellow y Nicola Bullard del *Focus of the Global South*).

Sin embargo, si hacemos un análisis más detallado, poco parece indicar que una amplia reforma de la OMC y de sus principios directivos podría tener éxito. Las modificaciones del tratado de la OMC requieren de unanimidad. Incluso si algunos parlamentos nacionales presentaran una mayoría del cien por ciento a favor de la abolición de una medida de desregulación existente, el sistema OMC no lo permitiría. El sistema sólo permite lo que corresponde a una desregulación aún más amplia. Por otro lado, hay la tendencia nacional hacia la desregulación, es decir la abolición de todas las leyes que norman la relación entre economía y sociedad. Sin embargo, a nivel de la OMC, no se crean nuevas regulaciones en vista de que la función de la OMC consiste únicamente en vigilar que la desregulación se desarrolle según las reglas convenidas. En este proceso, los principios neoliberales de liberalización, desregulación y privatización están por encima de cualquier otra consideración de valor o decisión. En otras palabras, la OMC es una vía única del desarrollo social, a final de la cual no se pueden esperar ni una justicia global ni tampoco una sustentabilidad ecológica.

A pesar de todo ello, la economía mundial, cada vez más interrelacionada, necesita una institución global. Pero esta institución debería, en primer lugar, ser parte del sistema de la ONU, obligada como todas las demás organizaciones de la comunidad internacional a rendir cuentas y presentar informes. En segundo lugar, este tipo de organización tendría que cuidar de que los precios de los bienes y servicios reflejen los costos reales del transporte internacional, incluyendo todos los costos hasta la fecha transferidos al medio ambiente y la sociedad, por ejemplo, en forma de condiciones laborales dañinas para la salud o salarios que no cubren las necesidades básicas. Esto supondría, en tercer lugar, que los derechos humanos inajenables, los derechos internacionales y nacionales de los trabajadores, las normas de medio ambiente y los derechos de los consumidores tendrían que prevalecer ante los principios

de la OMC, concebidos exclusivamente para la abolición de las trabas comerciales.

Es decir que, una concepción social y ecológica del comercio mundial no sólo exige la eliminación de las trabas comerciales frente a los países en desarrollo y excepciones de determinadas obligaciones de liberalización, para permitir a los países pobres alcanzar un desarrollo sustentable; más allá de ello, exige la protección de las economías regionales que ayudan a asegurar las condiciones básicas de vida de las personas. Si el comercio mundial estuviera realmente comprometido con estos objetivos, se podría deducir toda una serie de reglas plausibles. Por ejemplo:

- la limitación del comercio superfluo;
- una mayor ponderación del derecho de autoabastecimiento con alimentos frente a una liberalización del comercio agrario;
- una definición obligatoria y sancionable de normas ecológicas y sociales para los bienes de exportación;
- el deber de las empresas transnacionales de rendir cuentas sobre las condiciones de trabajo y el uso de recursos en las empresas de los subcontratistas dependientes;
- la exclusión del agua y de todas las formas de vida de los regímenes comerciales;
- la garantía de normas nacionales a favor de la protección del medio ambiente, los trabajadores y consumidores, siempre y cuando se apliquen de igual manera a los productores nacionales y extranjeros;
- derechos de los consumidores a la información sobre el origen, el contenido, los procedimientos y condiciones de producción de los bienes;
- la obligación de publicar las resoluciones y resultados de las negociaciones comerciales y de inversión extranjera;
- el acceso público a los procesos de arbitraje;
- la integración de representantes de la sociedad civil a los procesos de decisión de una organización económica mundial.

Por consiguiente, se puede decir que la crítica fundamental exige la creación de una "organización económica mundial de tipo nuevo", responsable de la regulación de las relaciones económicas internacionales y no de la desregulación de la economía global como en el caso de la OMC. Una organización cuyas decisiones y acciones apuntarían hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población mundial. Sin embargo, la vía única del desarrollo social, emprendida con la OMC, sólo podrá ser abandonada si crece la presión de los movimientos sociales en contra de una globalización que sirve a los intereses de los consorcios transnacionales *corporate globalisation* y sus normas de libre mercado, propiedad privada, venta de bienes públicos e institucionalización de monopolios de saber. En este sentido, un movimiento antiglobalización fuerte y creciente sería la condición indispensable de un desarrollo futuro del proceso de globalización. O dicho de otra manera: la globalización poco regulada genera insatisfacción política y obliga a la política a revisar sus posiciones. Podría entonces repetirse, de una u otra forma, lo que sucedió entre las dos guerras mundiales cuando se revirtió la integración de las economías nacionales al mercado mundial.

EL VALOR DE LA INFORMACIÓN

Debate con Birgit Mahnkopf

Pregunta: Es muy importante que la sociedad conozca los alcances de estos tratados de libre comercio, que no tienen mucho de libres y tampoco se circunscriben al comercio. Tenemos por ejemplo el tema de las inversiones extranjeras directas, a las cuales se les da un trato *sui generis*: derechos supranacionales y tratos nacionales. Ya no se acogen al marco jurídico de los países en que van a invertir, tienen un trato supranacional y pueden acceder a todos los derechos nacionales, lo cual, de facto, los coloca en una posición mejor que los inversionistas nacionales. Sobre estos temas no se conoce en Latinoamérica, ni en Europa ni Estados Unidos, cuando los gobiernos negocian estos tratados al margen de sus propios parlamentos. En ese sentido, cuando se ve el caso ecuatoriano, el equipo negociador del TLC parece representar más los intereses de los Estados Unidos que del Ecuador. Las recomendaciones que da usted resultan un papel mojado, porque no hay a quién decirle que utilice estas recomendaciones. La pregunta sería qué podemos hacer para dar paso a un proceso de mayor concientización y cambiar estas prácticas.

Respuesta: Su indicación es correcta, pues la situación en el Ecuador no es mejor que la de Europa y los Estados Unidos, donde los ciudadanos tampoco saben lo que los comisarios negocian. Es útil ubicar mi aporte. Porque hay una sola respuesta. La sociedad civil, las ONG, tienen que hacer lo que no hace la política oficial, tienen que investigar sobre esta relación internacional y participar en estos recursos de conocimiento que se crearon en otra parte: es una tarea para un grupo crítico sobre la globalización, un grupo internacional.

Toda la información presentada la he obtenido del internet, en Alemania; existen también ONG muy competentes que hacen investigaciones sobre estos temas. Otras organizaciones, como ATTAC, son grandes

movimientos de formación y educación, organizan seminarios, universidades de verano, donde la gente que nunca ha visto estos temas tiene oportunidad de aprender. Por ejemplo, como miembros del consejo científico de ATTAC, estuvimos en el verano boreal de 2002 en la primera academia de verano de Alemania, y escuchamos por primera vez sobre el *Trust Border Leasing*, que es una práctica muy desagradable de cómo las empresas transnacionales de infraestructura, venden formalmente a inversionistas norteamericanos, para luego hacer un contrato de *leasing*; así, los municipios hacen un poquito de dinero, pero es una estructura legal sumamente complicada que se aplica en Alemania y otros países europeos; es una práctica muy problemática y nosotros no habíamos escuchado de ella en Alemania, y recién nos informamos en la academia de verano. Un año después, *Trust Border Leasing* fue un protagonista de muchas iniciativas locales en los municipios de Alemania, que trataron el tema e informaron a los parlamentarios locales y regionales, hicieron presión y preguntaron si los tranvías, las piscinas, la energía eléctrica ya fueron vendidas a inversionistas norteamericanos y luego alquilados por *leasing*. Fue una presión de legitimación de los municipios para que no se siga extendiendo esta práctica, y en dos estados federados de Alemania existen estas iniciativas.

El ejemplo sirve para indicar que, mediante información y agitación, en el sentido positivo, la sociedad civil puede ser informada y se puede demostrar que los conocimientos no sólo están en manos de los expertos, y que muchas veces no están en manos de los parlamentarios electos, que tienen dificultades en entender todo lo que se negocia a nivel nacional e internacional. Por ello es muy importante saber hasta qué punto las organizaciones de la sociedad civil pueden interconectarse mediante red, para que participen de los conocimientos ya elaborados y estructurados por países industrializados ricos, donde las ONG han hecho las investigaciones. La información es un paso importante en el tema de las soluciones, como en el caso del Ecuador, para saber cuáles son las estrategias más razonables y qué tipo de promoción de las inversiones nacionales se puede fomentar; esto sería un segundo paso importante, que puede ser acompañado de forma crítica por el ciudadano informado. Pero la primera condición es la información y no limitarse al contexto nacional, sino acceder a los recursos de las otras iniciativas globales.

No es que no se necesite comercio internacional, lo necesitamos para unas cosas pero no para otras; para la transmisión de conocimientos y tecnología sí, pero en otras condiciones, no en las que ahora son impuestas por las transnacionales. Necesitamos otros derechos. En cuanto a la protección del derecho intelectual, lo importante es reducirlo donde sea necesario, para ciertos productos; es legítimo dar a quienes lo desarrollaron una protección de patente por un tiempo, pero no es el caso de todos los productos que son protegidos ahora y tienen título de propiedad. Para el conocimiento y la tecnología sí necesitamos un comercio internacional intensificado, pero en condiciones diferentes, basadas en la premisa de ofrecer posibilidades de un desarrollo sustentable y no sólo defender los intereses de las empresas transnacionales.

Por eso necesitamos de organizaciones internacionales que quieran defender el fomento del desarrollo regional sustentable y fortalecer economías regionales, como la economía amazónica que cubre buena parte de América Latina, para citar un ejemplo. Esta sería, entonces, una economía regional; y hay que preguntarse cuáles serían las estructuras para desarrollarla y protegerla.

A partir de allí, hay que definir para qué bienes y servicios se necesitan mercados muy abiertos y para cuales se necesita protección, tal como lo hicieron los países industrializados en el pasado.

Las definiciones concretas deben ser discutidas entre ciudadanos informados; no es posible que ustedes vean cuáles son los productos que pueden ser vendidos regionalmente, sin un amplio debate en torno a qué es lo que se quiere, cuáles son los sectores que deben ser ampliados y cuáles no. Por ejemplo, hay buenas razones en contra de la liberalización de servicios que son necesarios para cubrir necesidades básicas,

como agua, electricidad, educación. Yo estoy en contra de su liberación, aunque muchos sean manejados ineficientemente; pero la privatización no es la solución, sino que son posibles otros tipos de economías solidarias y mayores controles de los aparatos burocratizados.

Sin embargo, para la importación de tecnología se necesita el libre comercio, en condiciones obviamente determinadas por los países y no por las empresas transnacionales.

Existe la oportunidad de hacer algo en contra de los tratados, todos ellos a favor de las empresas transnacionales y que protegen cada vez menos las economías regionales; se puede todavía parar y cortar este enorme poder. Si las empresas transnacionales están sujetas a derechos internacionales superiores a los derechos nacionales, no debemos dejarnos asustar pensando que ante un poder que es tan enorme somos impotentes; al contrario, el poder sólo se mantiene mientras nosotros no lo cuestionemos. Hay buenas razones para seguir buscando alternativas.

Pregunta: En realidad, en nuestro país, visto desde las bases, se están haciendo algunas cosas. Se está desarrollando un programa con productos nativos, como la quinua, trabajando con el 50% de participación femenina, y dirigido a los estratos altos de la sociedad. Hay que tratar de promover la inversión nacional, porque la inversión extranjera se pone difícil. La pregunta es, si está dentro de los planteamientos el lograr desarrollar la formación de empresas con economía interna. Y además sería interesante que, si las transnacionales nos venden vehículos, que consumen oxígeno y producen CO^2, sería el momento oportuno el ponerle un valor a ese oxígeno.

Pregunta: Quiero contar una experiencia del territorio achuar. Han logrado la certificación orgánica de ocho productos. Sin embargo, las ventajas no han sido mayores, porque hay muchas barreras: concientizar a la gente sobre el consumo de productos orgánicos es complicado porque implica mayores costos; a veces, los precios no cubren los costos reales de producción. No hemos logrado ubicarnos; estamos exportando a Italia, pero los precios no compensan. Pregunto, entonces, si usted se refiere a que no todos los intentos de integración al mercado mundial han sido una alternativa eficiente, igualmente mantenernos al margen del mercado podría traer otros conflictos.

Respuesta: Sólo puedo decir que se trata de considerar todo lo que existe en la memoria histórica en cuanto a proteger los mercados locales y proteger las estructuras. Ustedes hablan de autogestión. Claro que existen muchos ejemplos históricos y no es necesario que el primer objetivo sea la apertura del mercado, a no ser que se disponga de uno o dos productos para competir. Creo que, de hecho, no es posible ubicarse en el mercado mundial con productos agrícolas y obtener buenos resultados; esto es una ilusión. Se necesitan otras estructuras; y en las condiciones de mercados de capitales desregulados, donde hay mucha presión sobre todo tipo de bienes, es imposible competir o construir una economía con productos agrarios. No sólo en el caso del Ecuador frente a un país industrializado; creo que también al interior de los países industrializados, a los productos agrícolas les ocurre lo mismo; por ejemplo, un agricultor alemán de la zona de Berlín no tiene ninguna posibilidad de ubicar sus pepinillos en el mercado, frente a los pepinillos españoles producidos casi industrialmente; lo puede hacer quizá en mercados y nichos de productos orgánicos.

Es necesario disponer de prácticas de protección y establecer barreras altas, en forma de normas sociales y de medio ambiente; éste es el instrumento más adecuado, en vez de esperar hasta encontrar uno o dos productos con los cuales se pueda obtener los precios en el mercado mundial para cubrir los costos, a no ser que se vaya por el camino del monocultivo, con todas las consecuencias sociales y ambientales. Quiero decir que, internalizando todos los gastos en los precios, tanto de producción como de transporte - si en los bananos constaran todos los costos por los daños en la salud de los trabajadores, los gastos de medio ambiente, emisiones de CO^2 en el transporte, los bananos serían, desde este punto de vista, un producto de lujo, un producto exótico, y

que tendría un precio adecuado. Y los alemanes también estarían dispuestos a pagar un precio alto por un producto exótico. Pero creo que no es posible hacerlo solamente a través de los consumidores, insistiendo en que compren productos limpios; sólo con reglas duras, verificadas en acuerdos internacionales, y con sanciones se logrará el éxito. Se puede apelar quizá a la mala conciencia de los ciudadanos de los países industrializados, pero no es una base económica estable, y por eso hay que pensar en la formación de precios en aras de la protección ambiental y social. Y este principio del libre comercio, significa que los obstáculos son mayores y que debe ser confrontado con otro sistema, porque la integración al mercado mundial no puede ser el primer objetivo para la agricultura, sino el último.

TIERRA DE SOMBRAS
Desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa*

Roberto P. Guimarães

El nuevo paradigma de desarrollo sustentable

La noción de desarrollo sustentable tiene su origen contemporáneo en el debate internacional iniciado en 1972 en Estocolmo y consolidado veinte años más tarde en Río de Janeiro. Pese a la variedad de interpretaciones existentes en la literatura y en el discurso político, la gran mayoría de las concepciones respecto al desarrollo sustentable representan en verdad variaciones sobre la definición sugerida por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces Primer Ministra de Noruega, Gro Brundtland (1987). "El desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo significa abogar por un nuevo estilo de desarrollo

Roberto P. Guimarães

Doctor en ciencias políticas con licenciatura en administración pública. Miembro permanente del departamento de desarrollo sostenible de la CEPAL, Santiago de Chile.

* El documento completo "Tierra de sombras" fue preparado originalmente para presentación en el II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, Gestión Local y Desarrollo Tecnológico, organizado por el Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina en Mar del Plata del 11 al 13 de octubre de 2000. El capítulo que sigue debió ser discutido en el foro; lamentablemente Guimarães no pudo llegar a Quito por problemas de vuelos. Las opiniones expresadas en la presente versión son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la CEPAL o al CFI.