

MARCOS KAPLAN
IRMA MANRIQUE CAMPOS
Coordinadores

Regulación de flujos financieros internacionales



1940-2000

60
años

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



REGULACIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS
INTERNACIONALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 34

Cuidado de la edición: Lydia G. Molinero Mondragón

Formación en computadora y elaboración de formato PDF: Dante Javier Mendoza Villegas

REGULACIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

MARCOS KAPLAN
IRMA MANRIQUE CAMPOS

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2000

Primera edición: 2000

DR © 2000. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-8170-0

LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y SU REGULACIÓN. INTRODUCCIÓN

Alicia GIRÓN GONZÁLEZ*

Los flujos financieros internacionales han operado en los mercados emergentes como determinantes de las mutaciones del sistema monetario internacional y de los sistemas financieros nacionales; su actuación en las crisis financieras internacionales durante la década de los noventa ha llevado a diferentes actores a cuestionarse el por qué del origen de dichas crisis y de las alternativas que debieran presentarse para evitar contracciones económicas y recesiones que ocasionan desequilibrios económicos, políticos y sociales. Ejemplo de ello han sido las crisis del sistema monetario europeo (1992-1993), mexicana (1994-1995), asiática (1997-1998), rusa (1998) y brasileña (1998-1999). Este carácter cíclico de los noventa se ha visto acompañada por fenómenos diversos:

El reacomodo de los flujos de capital en un mercado financiero internacional integrado, constituye la reorganización de la industria y el nacimiento de un mercado global operado por grandes consorcios transnacionales que caracterizan las operaciones de portafolio y el destino de las inversiones directas.

El mercado global o mundial ha requerido ciertos condicionantes, por ejemplo, una política monetaria común, como la aplicada por el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, con tasas de interés reguladas y una oferta monetaria disponible para efectuar las grandes transacciones que se realizan en los mercados de derivados y de portafolios. Sólo para ejemplificar, es importante observar cómo los flujos de capital han aumentado extraordinariamente durante la última década, de 100 mil millones de dólares en 1990 pasaron a 275 mil millones de dólares en 1998. Si bien, la canalización a países desarrollados y países subdesarrollados varía según las crisis mencionadas anteriormente, no ha impedido que haya

* Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

un capital financiero determinante en el destino de los flujos de capital, así como también en las operaciones vía inversiones directas.

El aumento de los fondos de inversión y de los fondos de cobertura amplia y de alto riesgo, ha implicado modificaciones en los sistemas bancarios y en los movimientos de capital. A finales de 1998, había un total de 5.5 billones de dólares (*trillion dollars*) invertidos en fondos mutualistas, 55% estaban invertidos en acciones (*equity funds*), 24% en mercados de dinero, 15% en bonos y 7% en fondos híbridos;¹ aunado a ello, es importante mencionar las cantidades que circulan a través de otros intermediarios financieros.

La transformación radical del modelo económico de la posguerra y la conformación de una nueva división internacional del trabajo, permitieron que surgiera el modelo de la globalización financiera, erosionando las estructuras financieras nacionales y haciéndolas menos eficientes para los objetivos del crecimiento económico mundial.

Los problemas de endeudamiento de las economías, las devaluaciones, las crisis bancarias, las megafusiones, la conformación de grandes conglomerados y de áreas monetarias como la unión monetaria europea; la posible dolarización en el área latinoamericana o la eventual adopción del yen como moneda única en el caso asiático, tienen por objeto que los mercados emergentes funcionen bajo óptimas condiciones de rentabilidad. La opción de monedas hegemónicas es para minimizar al “prestamista de última instancia”; es decir, disminuir la participación de los bancos centrales, del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales.

Las turbulencias originadas recientemente en los mercados financieros de los países emergentes, han estado caracterizadas por la imposibilidad de las políticas económicas nacionales para lograr un desarrollo económico con equidad; los tipos de cambio con drásticas fluctuaciones y las altas tasas de interés son símbolos de inestabilidad. Asegurar la entrada de capitales y evitar salidas rápidas ante la posibilidad de profundizar los déficit en cuenta corriente, induce a nuevos replanteamientos del paradigma de la estabilidad económica a nivel mundial.

1 Mutual Funds, *Fact Book 1998*. Mercados de dinero se refiere a fondos de corto plazo porque son inversiones en acciones que generalmente tienen un periodo de un año o menos, mientras las inversiones en valores, bonos y fondos híbridos son fondos de largo plazo (los fondos híbridos invierten en una combinación de *stocks*, bonos y otras acciones).

El control de la política monetaria, la supervisión prudencial y la regulación financiera son cuestiones que preocupan a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos nacionales.

La eficiencia de los sistemas financieros está gobernada por los diversos intermediarios y el papel que juegan los mercados en la movilización y localización de los recursos financieros; en proveer liquidez y servicios de pago incluyentes a través de la convertibilidad de las monedas; y en la información básica para las decisiones de inversión y ahorro de la corporación.²

Si bien los mecanismos de financiamiento a nivel nacional e internacional responden a la reforma iniciada hace más de una década en sistemas y servicios financieros, la orientación del proceso de desregulación financiera ha permitido una mayor autonomía a los bancos centrales, pero también una mayor competencia entre los intermediarios y mayor profundización en las crisis bancarias de diversos tipos, así como numerosas fusiones y megafusiones de la banca comercial.

La red financiera y las grandes corporaciones estadounidenses, japonesas y alemanas han desarrollado un sistema financiero que busca la estabilidad de sus grandes inversiones y economías de gran escala.³ La integración en todos los sectores ha promovido el sistema global incorporado en un solo mercado financiero, cuyas decisiones regionales afectan la estabilidad objeto prioritario de las corporaciones; sin embargo, la innovación financiera y la centralización de los recursos financieros en los fondos mutualistas han originado una inestabilidad creciente en todos los mercados. De ahí que las políticas económicas no sean autónomas en su función estabilizadora, las devaluaciones y las drásticas fluctuaciones de los tipos de interés respondan a intereses corporativos cuyo impacto nacional se resuelve entre acuerdos de las partes involucradas.

Las lecciones importantes de la época actual son que la globalización, la innovación y la especulación generan inestabilidades, turbulencia y caos que nos obligan a conocer los patrones a que responden estos sucesos. Los flujos de capital y su desregulación nos alejan

2 Johnston, Robert Barry y Sundarrajan, Vasudevan, *Sequencing Financial, Sector Reforms Country Experiences and Issues*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 1999, p. 2.

3 Doremus, Paul N. et al., *The Myth of the Global Corporation*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1998.

...de la hipótesis del mercado eficiente en el que, al operar con información perfecta para obtener los beneficios excepcionales, se requiere también asumir riesgos excepcionales, lo cual supone no reconocer el abundante orden que hay debajo del desorden que, al descubrir ese orden subyacente, permitirá mejorar el pronóstico y reducir los riesgos considerablemente.⁴

El presente libro realizado en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas tiene por objeto acercarse a la problemática de los flujos financieros internacionales y su posible regulación, en tanto se sigan afectando las estructuras financieras nacionales y se cancele el desarrollo económico de los países. En la parte que corresponde al Instituto de Investigaciones Económicas, los autores abordaron esta problemática desde diversos puntos de vista.

Así, Ramón Martínez Escamilla, en su ensayo *Internacionalización del capital y función económica del Estado* señala cómo el capitalismo de la posguerra ha operado mediante un implacable proceso de lucha por los mercados y las ganancias que ha conllevado a una clara tendencia globalizadora para imponer un nuevo orden internacional en el que la naturaleza y la intervención económica del Estado fueron forzadas a cambiar. Sin embargo, el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido sino se ha fortalecido, como en el caso de México, para reforzar el proceso de liberalización, desregulación y apertura para una mayor subordinación financiera al exterior.

En *Las crisis financieras y la reforma del sistema*, Irma Manrique y Alma Chapoy, después de enfatizar las causas de las crisis financieras mundiales recientes, plantean los mecanismos y estrategias que, a partir de las propuestas institucionales y gubernamentales son factibles, considerando los intereses de los grandes capitales que se ven amenazados por la volatilidad y el contagio de las turbulencias de los mercados financieros emergentes. Al mismo tiempo, proponen algunas estrategias y medidas adicionales para estabilizar y controlar las corrientes de capital especulativo que tanto daño causan a los países subdesarrollados.

A partir de una reseña de las principales transformaciones financieras internacionales, Eugenia Correa en *El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación monetaria y financiera*, señala la forma en que la desregulación financiera sobre las tasas de interés y el tipo de

4 Nieto de Alba, Ubaldo, *Historia del tiempo en economía: predicción, caos y complejidad*, serie McGraw-Hill de Management, 1998, p. 184.

cambio han dado sustento a la expansión financiera internacional en manos privadas por parte de megaconglomerados que han dado impulso a la globalización, al abrir mercados y defender su libertad. Hace también algunas propuestas para la regulación de las corrientes de capital en México en el marco de la cooperación monetaria y financiera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el contexto del proceso de bursatilización de los mercados de capital privados, Alicia Girón en *Flujos de capital y tasa de interés*, relaciona el funcionamiento de la tasa de interés de Estados Unidos con el crecimiento del PIB, como mecanismo de regulación de los flujos de capital en el ámbito internacional y por tanto, en la evolución de los mercados emergentes, pero al mismo tiempo para garantizar que ese crecimiento económico no decaiga, como tampoco la hegemonía estadounidense en el manejo de la política monetaria y financiera mundial.

Finalmente, a través de *La nueva corporación transnacional mexicana y la inversión extranjera directa: notas para su estudio*, Carlos Morena analiza el nuevo proceso de transnacionalización de las empresas y los grupos privados de capital financiero en México en el contexto de la globalización. Destaca en particular, el impacto benéfico de los flujos de inversión extranjera directa sobre las grandes corporaciones transnacionales durante los ciclos de expansión y recesión más recientes, en particular, por el apoyo fiscal que les proporcionan las políticas públicas mexicanas de los últimos años.

Con estas aportaciones, ambas instituciones buscan contribuir al análisis multidisciplinario del conocimiento sobre causas y efectos de los flujos de capital y la complejidad que conlleva su regulación, tema de la mayor importancia y actualidad que es abordado por sus integrantes a partir de dos enfoques: el económico y el jurídico, cuya complementariedad ha sido enriquecedora y fructífera.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Diego VALADÉS*

SUMARIO: I. *La regulación de los flujos financieros internacionales.* II. *La formación de un “Estado intangible”.* III. *Problemas y propuestas.* IV. *Bibliografía.*

I. LA REGULACIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Refiere Galbraith (pp. 7 y ss.) que, comenzando 1929, y sin que se le prestara atención, el prominente banquero Richard Warburg advirtió que, de no ponerse freno a la especulación sin límite entonces imperante, Estados Unidos se adentraría en una depresión muy profunda. El economista Roger Babson retomó esos puntos de vista y subrayó la “terrible” magnitud de la depresión que se aproximaba. Tampoco se le hizo mucho caso. Del examen de ese y de otros casos similares, Galbraith identifica una constante: la economía de mercado es proclive a episodios recurrentes de especulación.

La preocupación por la estabilización financiera internacional se acentuó en las posguerras mundiales. En 1944, un grupo de influyentes economistas, entre quienes figuraban Jules Bogen, Alvin Hansen, Edwin Kemmerer, Jacob Viner, Ray Westerfield y John Williams, realizó un amplio recuento de lo acordado en Bretton Woods. La discusión se centró en los posibles resultados de los acuerdos pensando en el futuro. Su predicción fue muy precisa: de no establecerse una cooperación internacional plenamente institucionalizada, el nacionalismo económico, la rivalidad entre los bloques de países, las fricciones internacionales y las crisis, se intensificarían (Goldenweiser, pp. 19 y ss.). Los hechos han venido dándoles la razón.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Muchos años más tarde James Tobin convirtió en una de sus áreas de interés la regulación de los mercados financieros internacionales. De largo tiempo atrás ha venido haciendo una serie de propuestas que todavía no han recibido la atención necesaria. Lo más llamativo es que una parte de su preocupación se orienta a la defensa de las economías nacionales más débiles, y es en este ámbito donde menor interés suscitan. Entre esas propuestas figura la que se identifica como “impuesto Tobin”, que atiende a la regulación de las transacciones financieras internacionales.

Tobin advierte (p. 643) que las dos dimensiones del sistema monetario internacional consisten en los regímenes del sistema cambiario y en la movilidad del capital a través de las regiones y de las jurisdicciones nacionales. Este último problema es de naturaleza eminentemente normativa. Agrega que existen grandes ventajas entre mayor sea la libertad de movimientos del capital, pero también representa el riesgo de una creciente oportunidad para la especulación.

En ese contexto Tobin plantea “poner un poco de arena en las ruedas” (p. 654) para detener la especulación sin afectar los flujos de capital. Esa “arena” es, precisamente, el impuesto a las transacciones internacionales. Con esta medida legal disminuiría la “volatilidad excesiva” de los capitales. La disposición, para ser eficaz, tendría que ser adoptada por todos los países y, según Tobin, no afectaría los intercambios comerciales.

En 1993 Tobin (p. 655) calculaba que cada día se llevan a cabo operaciones financieras internacionales por un monto de mil millones de dólares. Tres años después, Óscar Lafontaine (p. 74), luego efímero ministro de finanzas de Alemania, calculó que ese movimiento ya ascendía a mil quinientos millones de dólares diarios. Añade que, solamente en 1987, las comisiones de los corredores y otros costos relacionados con los movimientos internacionales de capital representaron ingresos por veinticinco mil millones de dólares en Estados Unidos, equivalentes a una sexta parte de las ganancias empresariales del año.

Ese elemento de información es relevante para apreciar la magnitud de los intereses que están involucrados en la elevada velocidad de las transferencias de capital. Tobin (p. 657) examinó las implicaciones de ese fenómeno y llegó a la conclusión de que las oportunidades para la especulación que ofrecen las nuevas tecnologías con que operan los mercados financieros representan un riesgo “para las políticas racionales nacionales e internacionales”. Un amplio análisis de ese problema, lo llevó a proponer un impuesto que inhibiera la extrema volatilidad de los mercados financieros

y orientara el interés del inversor hacia operaciones de largo plazo, en lugar de acciones especulativas de corto plazo que generan inquietud permanente, y que no pueden ser previstas oportunamente ni contrarrestadas eficazmente.

El problema de la sugerencia de Tobin es que, como ya se dijo, ese impuesto tendría que ser adoptado por todos los países. Con esta conclusión coincide Lafontaine (p. 79), para quien, mientras no existan reglas de carácter “global”, debería haber al menos acuerdos en el seno del G-7 (grupo integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón).

Como resulta natural, las posibilidades del impuesto Tobin disminuyen en la proporción misma en que un acuerdo de esa magnitud no parece interesar a los países cuyas economías se ven más favorecidas por las actividades especulativas de sus nacionales. Empero, y aquí aparece un nuevo factor de interés, la experiencia reciente indica que también las economías poderosas resienten los efectos de las sacudidas que proceden de las economías menores.

Años más tarde, en un artículo periodístico (*El País*, noviembre 12 de 1998) Tobin afirmó que la austeridad “que hoy día es la defensa más usada contra la inestabilidad monetaria, no es el principal ingrediente para resolver las crisis económicas nacionales e internacionales; muchas veces ni siquiera es constructiva”. E insistió en que “los países pequeños necesitan poner obstáculos frente a movimientos indeseados de inversión y retirada de fondos en su moneda”, para lo cual “la protección contra una globalización financiera extrema es esencial para mantener una política económica sólida”.

En realidad, como ha demostrado Leutwiler (pp. 275 y ss.), incluso economías muy consistentes, como la suiza, resienten los efectos de la falta de regulación de los movimientos intempestivos de capital. Ni siquiera Estados Unidos, cuya economía se reconoce como la más poderosa del mundo, escapa a los efectos negativos de los movimientos incontrolados de capital. Minc (*La mondialisation...*, pp. 40 y ss.) ofrece evidencias de que en ese país los efectos los absorbe el salario de los trabajadores. Según sus cifras, el poder de compra del obrero estadounidense en 1990 era similar al de 1960. De alguna forma esta situación confirma la hipótesis de Ianni (*A era...*, p. 142; *A sociedade...*, p. 55) en el sentido de que a la postre los movimientos incontrolados de capital dejan sentir sus efectos adversos del salario de los trabajadores.

Paul Krugman coincide con los puntos de vista de Tobin (*Pop...*, p. 90). Otro tanto ocurre con George Soros, quien en 1997, a la luz de las experiencias mexicana y brasileña (p. 182), propuso la creación de una corporación internacional para asegurar el crédito, que procuraría reducir la extrema volatilidad financiera internacional (p. 177). Un año más tarde el sociólogo británico Anthony Giddens también se pronunció sobre este tema, e hizo suyas las tesis de Tobin y de Soros. “Tenemos que buscar medios, dijo, para conducir adecuadamente los movimientos financieros internacionales, y que la huida de capitales y el pánico que produce, sean atenuados” (p. 174).

Giddens (pp. 175 y ss.) reconoce que grandes cantidades de recursos pueden ser atraídas por un país o por una región, y de manera casi instantánea pueden generar movimientos bruscos que afectan muy seriamente a otros países o regiones. Este fenómeno sugiere la necesidad de introducir medidas reguladoras de los flujos de capital, que se pueden alcanzar con disposiciones nacionales e internacionales. Es aquí donde el sociólogo británico expresa su adhesión a la idea de Soros, de una corporación internacional, y al impuesto Tobin. Los ingresos derivados de este impuesto pueden favorecer acciones de redistribución del ingreso por parte de los gobiernos nacionales. “No será fácil establecer este sistema”, reconoce, pero sus ventajas son inequívocas.

Podría pensarse que el tema de los flujos financieros internacionales es del dominio reservado de la economía; pero no es así. Se trata de un asunto central de la política y, por consiguiente, del derecho. De la política, porque a ella incumbe prevenir y resolver los problemas que afectan la vida social; del derecho, porque le concierne proveer las fórmulas adecuadas para que la acción política tenga una base jurídica.

En México se alude a un llamado “blindaje económico”, que es un conjunto de instrumentos financieros que, hipotéticamente, garantizan la estabilidad cambiaria en el país. Supongamos que, en efecto, ese “blindaje” funcione. La pregunta que habría que hacer es, ¿con qué costo? En efecto, existe una importante disponibilidad de fondos para hacer frente a una contingencia; pero lo que ocurriría es que la utilización de esos fondos elevaría el monto de nuestro ya ancestral y voluminoso endeudamiento. Una cosa es paliar un problema, y otra resolverlo a fondo. Esto último sólo se consigue con disposiciones jurídicas de naturaleza permanente, previsible y de amplio alcance, que sean el resultado de una discusión pública.

Enrique Iglesias (pp. 80-1) ha reconocido que la volatilidad de los mercados en América Latina implica un riesgo permanente que no ha podido ser superado. Aboga, para conjurarlo, por entendimientos de naturaleza regional. Se trata de una propuesta estratégica que, en todo caso, tendría que traducirse en esquemas normativos de nuevo cuño.

Algunos sistemas financieros que contienen soluciones para los problemas de la volatilidad de los mercados se apoyan en preceptos contenidos en leyes, otros en normas constitucionales. Entre los primeros figura Chile, que por ley fija los requisitos de reservas suplementarias para los depósitos extranjeros. Otros países ya han adoptado, o están discutiendo, mecanismos análogos que figuren en el texto constitucional.

Una disposición que resulta de gran interés técnico y político es la contenida por la Constitución portuguesa de 1976. Señala (artículo 87) que la ley “disciplinará la actividad económica y las inversiones por parte de personas individuales o colectivas extranjeras, con el objeto de asegurar su contribución al desarrollo del país, y defender la independencia nacional y los intereses de los trabajadores”. La importancia técnica consiste en que, no obstante que Portugal forma parte de la Unión Europea y ha adoptado el *euro*, hace valer su soberanía en el ámbito de las inversiones extranjeras. No se trata, por ende, de cuestiones excluyentes. En cuanto a lo político, sobresale la preocupación por proteger a la clase trabajadora.

En nuestro hemisferio, además del caso chileno pueden mencionarse los de Brasil, Colombia, Honduras y Venezuela. Las Constituciones de esos países hacen referencia al problema de la inversión extranjera, si bien con importantes diferencias. La Constitución de Brasil (de 1988) dispone (artículo 147): “la ley disciplinará, con base en el interés nacional, las inversiones de capital extranjero, estimulará la reinversión y regulará la remisión de ganancias”. En el caso de Colombia (1991) sólo contiene normas de habilitación (artículos 150 d, y 335) para que el legislador ordinario adopte las medidas que estime necesarias para regular las inversiones en general. La Constitución de Honduras (reformada en 1995) es un poco más precisa (artículo 336): “la inversión extranjera será autorizada, registrada y supervisada por el Estado”. En el caso de Venezuela, el Constituyente adoptó en 1999 un simple enunciado retórico (artículo 320): “El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social”.

La pregunta que surge luego de leer lo que disponen los ordenamientos de Brasil, Colombia, Honduras y Venezuela, es por qué no han producido el objetivo deseado. Este problema se plantea, sobre todo, en el caso brasileño. La respuesta no es sencilla, porque la norma señala un deber ser, y en este caso su inaplicación depende de múltiples factores, uno de ellos que el tamaño de la presión financiera internacional es superior a la capacidad de decisión y acción de un Estado individualmente considerado. En Chile y en Portugal los mecanismos han funcionado porque, entre otras cosas, el monto de la inversión extranjera no hace que sus economías sean tan vulnerables como la de Brasil.

Otro factor que ha impedido que las normas produzcan los efectos esperados es la falta de adecuación institucional. Cuando la formulación de disposiciones jurídicas no va acompañada de una organización institucional eficaz, los preceptos devienen en postulados estrictamente semánticos.

La elaboración de normas constitucionales que regulan los flujos financieros internacionales comenzó hace casi cinco lustros, y apenas se ha abierto paso en unos cuantos sistemas. Esto se explica porque, como señala Tobin, el problema es de otra dimensión, y sólo podrá resolverse merced a disposiciones que adopten todos los países; por lo menos todos los que forman parte significativa del mercado financiero mundial. El doble fracaso (financiero y constitucional) de Brasil, y la amenaza permanente de fluctuaciones financieras que se cierne sobre países como el nuestro, debe llevarnos a la conclusión de que México necesita asociar su esfuerzo con el de otros Estados para regular los movimientos de capital especulativo, adoptando medidas internas e internacionales.

II. LA FORMACIÓN DE UN “ESTADO INTANGIBLE”

La mundialización plantea considerables problemas para los sistemas constitucionales. Giddens (*Beyond...*, pp. 4 y ss.) identifica la mundialización como una “acción a distancia”, para subrayar la separación existente entre los centros de decisión y los de aplicación de esas decisiones. Este fenómeno tiene repercusiones en el diseño y el funcionamiento de las instituciones. En otros estudios he sostenido que el constitucionalismo corresponde a un proceso de racionalización del poder del Estado, del que es consubstancial. En esos términos, que una parte del Estado se conduzca conforme a los principios del derecho público, y otra conforme al derecho privado; y que un segmento de la vida se rija por decisiones internas

y otra por decisiones externas de origen impreciso, es contrario al constitucionalismo moderno, pero no es ajeno a una serie de comportamientos que cíclicamente afectan la vida del Estado.

Lo que se está produciendo en buena parte de los casos de transferencia de funciones al sector privado no es la desaparición del Estado, ni su empequeñecimiento, sino simplemente la modificación del régimen legal que regula una parte de la actividad del Estado. La caracterización de lo público como supuesto constitucional es un viejo principio que suele tener periodos de cuestionamiento. Hay en esto un síndrome de la entropía que afecta a toda organización en algún momento.

Diversas actividades del Estado siguen regidas por el orden constitucional, mientras que otras lo son por el orden civil. Se trata, con matices por supuesto, de una especie de convivencia de dos formas de exteriorización del Estado: una, del constitucional, y otra del preconstitucional. Aunque en realidad se trata de un sólo Estado, podemos denominar a una de sus apariencias como Estado tangible, cuya integración, organización y funciones son objeto de normación constitucional; y a la segunda de sus personificaciones, Estado intangible, cuya integración, organización y funciones están sujetas a una regulación privada, o incluso tienden a escapar de una regulación formal. En esta dimensión del fenómeno estatal habrá que distinguir lo que hasta ahora hemos estudiado como teoría general del Estado, de lo que podrá ser una teoría particular del Estado.

Los efectos del Estado intangible se irán haciendo ostensibles paulatinamente. Una de sus varias consecuencias podrá ser la existencia de una doble fiscalidad. Por un lado, subsistirá la fiscalidad constitucional, de base esencialmente proporcional, y de otro irá configurándose una especie de fiscalidad mercantil, de base eminentemente progresiva: numerosos servicios públicos se recibirán a cambio de una contraprestación directa e igual en todos los casos para todas las personas, con fundamento en un sistema contractual basado en la adhesión a cláusulas no negociables. Además, el objetivo tributario de la distribución de la riqueza estará acompañado y parcialmente neutralizado por el objetivo paratributario de la concentración de la riqueza; en tanto que el Estado tangible opera con normas de interés y orden públicos, el Estado intangible funciona con normas de competencia y lucro.

El proceso de transferencia de las funciones del Estado se advierte en diversas áreas (Flores Olea, pp. 265 y ss.). A manera de ejemplo podemos señalar que los proyectos normativos de los gobiernos y congresos están

siendo encomendados, cada vez en mayor medida, a expertos que prestan servicios profesionales y a agencias privadas especializadas. Así como la administración substituyó parcialmente en la actividad legislativa a los congresos y parlamentos, ahora los particulares desplazan a la burocracia en la formulación de los proyectos. Y lo hacen como una actividad técnica y como parte de un encuadramiento político. Se trata, en rigor, de una actividad cuasiestatal no controlada. De ahí que este fenómeno corresponda a lo que llamamos Estado intangible.

El Estado intangible no es sujeto de control político, excepto a través de las grandes líneas que contienen las leyes marco, y de las acciones intermedias que figuran en las normas de naturaleza administrativa. Sin embargo, incluso en la formulación de esas disposiciones, la intervención del sector privado es muy considerable. El Estado intangible sólo queda sujeto al control jurídico que ejercen los tribunales, lo que contribuye a la importancia política creciente de estos órganos del Estado.

Debe aclararse, en este punto, que estamos refiriéndonos al Estado intangible como un constructo, esto es, como una representación o hipótesis de trabajo. No se trata, evidentemente, de confundir categorías jurídicas y políticas, sino sólo de aludir a un problema que se yergue ante los controles políticos y su posibilidad real de incidir en diversas áreas que paulatinamente han ido saliendo de su esfera de competencia.

El acoso al Estado no se traduce sólo en el paulatino desmantelamiento de sus funciones públicas; también se están viendo sometidos al asedio sus principios básicos: la soberanía que lo legitima y el derecho a través del cual actúa. La erosión del concepto de soberanía se ha acentuado por dos vías: la transferencia gradual de algunas facultades sin control al ámbito internacional, y el surgimiento de diversos organismos públicos con vocación privada, también ajenos a los controles políticos, como la Organización Mundial de Comercio, que toman decisiones vinculantes para los Estados.

Cuando se habla convencionalmente de un “Estado supranacional”, o de “gobierno cosmopolita”, yendo más allá de la sola cooperación internacional y aun de la integración regional, como hace Held (pp. 183 y ss.), no se advierte que se incida en una contradicción. Cualquiera que sea la concepción de Estado que se adopte, siempre se encontrará que uno de sus elementos es la soberanía. Esto hace que, por el momento, teóricamente sea impensable un Estado supranacional, porque es imposible que coincidan a la vez dos Estados soberanos superpuestos. Por definición,

uno de los dos no puede ser soberano, y por ende uno de los dos no es Estado.

La soberanía no excluye la cooperación internacional, ni la posibilidad de construir organismos supranacionales; el problema surge cuando las nuevas instituciones cobran vida autónoma y se substraen a los controles políticos de los órganos de representación. La falta de controles sobre las asambleas internacionales y sobre los órganos ejecutivos colegiados supranacionales constituye un riesgo para la tutela de las libertades en el ámbito de cada sociedad nacional. En este sentido no hay diferencia alguna con las consecuencias de relajar los controles en el ámbito interno. Todo poder no controlado es una amenaza inminente para las libertades, y es una verdadera paradoja que al socaire de la libertad del mercado se pongan en riesgo el mercado libre y el conjunto de libertades que el constitucionalismo consagra y garantiza.

Ahora bien, ¿cómo explicar que el fenómeno del Estado intangible se vaya extendiendo como una realidad jurídico-política? Tal vez haya una manera: ampliando el ámbito de validez de la norma. Los tradicionales ámbitos espacial, temporal y personal de validez de la teoría del derecho, tienden a verse complementados por un nuevo ámbito, el profesional, que tiene una distante filiación medieval y que advierte sobre la posibilidad de una recaída corporativista. En ese ámbito se desenvuelven muchos de los procesos económico-financieros de nuestro tiempo.

En todo caso la diferencia con la organización estamental medieval residiría en que en ésta se producían superposiciones, en tanto que en la actualidad los poderes público y privado guardan entre sí una posición lateral. La paradoja consiste en que el presunto “empequeñecimiento” del Estado no significa realmente que el Estado en general se reduzca; solamente lo hace el aparato público, con lo cual los obstáculos (incluidos los controles) para el desarrollo del Estado intangible son menores.

En cuanto al derecho, se tiende a reemplazarlo por la sola conducta. La política posmoderna asume una actitud inversa a la del positivismo jurídico: si éste soslayó la política, aquélla se desentiende del derecho. Las normas jurídicas para prevenir y resolver el conflicto tienden a ser reemplazadas por los consensos políticos. Desde luego que los consensos han sido y siguen siendo importantes; el de mayor trascendencia es la Constitución misma, que traduce un consenso nacional. Pero sujetar toda la actividad política a los acuerdos, es privar a la sociedad de los atributos centrales del derecho público: su permanencia, su publicidad y su exigibi-

lidad. Los acuerdos, en cambio, son volátiles, no siempre resultan públicos y normalmente no son exigibles por terceros.

Al sustituir la idea de legitimidad por la de eficacia de las instituciones, se construye un sistema político semejante al prerrevolucionario. El fundamento racional del origen y del acatamiento del poder desaparece, y queda sólo la capacidad operativa, fáctica, del ejercicio del poder. Así, la diferencia entre la democracia consociativa y la monarquía absoluta reside en el mayor número de agentes políticos que intervienen en la primera, pero no necesariamente en la conducta que resulta del ejercicio del poder.

Uno de los problemas que suscita la idea del Estado intangible se refiere a la normatividad o nominalidad de la Constitución. En principio parecería que, al desmembrarse el ejercicio del poder estatal, la Constitución pasaría a la pura nominalidad. Esto no necesariamente es así. Los términos de la Constitución pueden seguirse observando sin que formal ni materialmente se interrumpa la vida normativa de la Constitución, en tanto que se siga cumpliendo con los presupuestos del constitucionalismo moderno.

Esos presupuestos son, conforme a la tesis de Pedro de Vega (p. 45), el principio democrático, según el cual el pueblo establece la Constitución; el principio liberal, que impide al poder constituido actuar en contra del pueblo; y el principio de supremacía constitucional, que comprende las garantías frente a las posibles arbitrariedades del poder. El Estado intangible no afecta directa y necesariamente ninguna de esas categorías.

El problema surge de que, mientras la Constitución provee de los instrumentos de control para tutelar la observancia de los tres principios, no contiene ninguno que controle el funcionamiento del poder paralelo. Más aún: la tesis constitucionalista en el sentido de que la sociedad supervise a los poderes públicos, tiende a inhibir que éstos controlen a los poderes privados. La táctica de estimular una amplia presión social sobre los órganos del poder se ha traducido en una parcial retracción de éstos, que deja un amplio territorio de discrecionalidad a la acción del Estado intangible.

La reducción del Estado ha supuesto una estrategia amplia: desmantelamiento burocrático (disminución de oficinas y empleados públicos); desmantelamiento regulatorio (disminución del aparato normativo por una doble vía: menos normas, y menos procesos sociales normados); desmantelamiento económico (disminución de la participación en la actividad económica por una triple vía: transferencia de las empresas públicas,

sujeción a las leyes del mercado en lo interno y en lo externo, y autonomización de la banca central); y desmantelamiento del sistema representativo (erosión de las instituciones por desprestigio; manipulación de la opinión pública; reducción de las áreas de acción legislativa).

El Estado intangible no se confunde con los grupos de presión o de interés. No se trata de incluir o condicionar las decisiones del poder político, sino de adoptar directamente esas decisiones. Es un poder sin legitimidad. Un buen ejemplo lo ofrece el inversor internacional Georges Soros (*Soros...*, p. 175) que no duda en afirmar que a través de las fundaciones que sostiene en los países de Europa del este promueve las bases de una sociedad abierta “cuyo impacto total se sentirá en el futuro”. Tampoco se reservó para declarar que después de haber realizado una maniobra financiera para excluir la libra esterlina del sistema monetario europeo, no haría lo mismo con el franco francés “porque me preocupa el futuro de Europa y no quiero contribuir a su inestabilidad” (*El País*, 1 de julio de 1997).

Así, un poderoso empresario declara que, por su exclusiva decisión, se abstiene de desestabilizar no a un país sino a Europa entera. Frente a este tipo de expresiones de poder no se cuenta todavía con instrumentos de control. La respuesta institucional va a la zaga de la realidad del poder, cuyos niveles de concentración y de discrecionalidad resultan muy elevados.

Cuando el Estado advirtió que se estaba dando un proceso de descolocación de la política, reaccionó incorporando a los partidos al orden constitucional. Esta tendencia, particularmente acentuada después de la segunda posguerra, permitió absorber las contradicciones de un poder fáctico que condicionaba las decisiones del poder normado. La constitucionalización de los partidos políticos obedeció a una estrategia de racionalización del poder consistente en someter a las reglas del derecho a las organizaciones políticas que operaban sólo conforme a las reglas del mercado político.

Los partidos, regulados, dejaron de simbolizar una amenaza para la democracia constitucional, y se convirtieron en parte de ella. Por polémica que todavía sea su participación en los órganos del poder, no se duda de que hoy son el eje de la vida política en las sociedades abiertas.

Con el poder privado está ocurriendo algo totalmente distinto a lo que sucedía con los partidos. Los partidos sólo podían consolidarse si actuaban abiertamente, mientras que el poder privado sólo puede alcanzar sus objetivos si los hace secretamente; los partidos exigían una cuota en el

ejercicio del poder públicamente reconocida, en tanto que los poderes privados demandan también esa parte, pero en términos encubiertos; los partidos utilizaron el instrumento de la representación para aumentar la magnitud de su influencia, pero los poderes privados se ven obstaculizados por esa idea de representación.

Es previsible que ese proceso lleve al ensanchamiento de las atribuciones de control congresual sobre el poder privado. Hasta ahora los tenues elementos de control sobre ese poder se han mantenido en la esfera del derecho administrativo. Los grandes procesos de desincorporación de empresas públicas, y la creciente participación del poder privado en la prestación de servicios públicos, permanecen reducidos a la esfera administrativa de permisos y concesiones, y sólo la administración ejerce, a veces de manera más que discreta, actos de supervisión y control.

Así como la constitucionalización de los partidos políticos supuso incorporarlos, al menos parcialmente, a un sistema de controles, es razonable pensar que los congresos y parlamentos asuman también funciones de control sobre las entidades privadas que ofrecen servicios públicos. No se trata de una expansión del Estado, sino de una forma de tutelar los intereses colectivos, y esto es inequívocamente una tarea que incumbe a los órganos del poder que desempeñan tareas representativas.

Cuando Leibholz examinó los que denominó problemas fundamentales de la democracia moderna, concentró su atención en la hipertrofia de los partidos políticos y en su influencia sobre los parlamentos. Al abordar esos problemas, no profundizó en uno que si bien intuyó, no desarrolló: el surgimiento del Estado intangible. Liebholtz (p. 78) señalaba que en la República Federal de Alemania “se prefiere para la administración de patrimonios públicos formas de derecho privado”. Al efecto mencionó el ejemplo de la empresa automovilística Volkswagen, constituida con capital público pero como fundación de derecho privado. Con ello, agregaba, la empresa “escapa a la contabilidad nacional y, por consiguiente, al control del Parlamento”.

El ejemplo aportado por Leibholz es el de una empresa que no ofrece un servicio público, pero sí opera con recursos públicos. Es igualmente significativo abstraer al control político el funcionamiento de un ente que opera con recursos públicos, que el de otro que habiendo formado parte del sector público es transferido al privado y continúa ofreciendo servicios públicos.

Negri (p. 286) asegura que la privatización de numerosos aspectos que formaban parte de la estructura jurídica y organizativa del Estado moderno se han “reorganizado de un modo nuevo, dependiente de nuevos intereses”, y citando al futurólogo italiano Furio Colombo concluye que “ha nacido una autoridad *de facto*” que afecta a las instituciones de control. Esa autoridad es un “nuevo centro de poder” que resulta del proceso de erosión, por fracturas o desequilibrios que se registran en el ámbito del Estado. Günther (pp. 371 y ss.) reconoce que este fenómeno se acentúa con motivo de las grandes fusiones corporativas, que en ocasiones incluye algunas procedentes del ámbito privado con otras del público que, en el largo plazo, acabará por convertir la libre competencia en una ficción.

Linz y Stepan (p. 29) afirman que “sin Estado no hay democracia”. En términos semejantes se había expresado, años antes, Vezio Crisafulli (p. 223) “la crisis de la democracia hodierna culmina en la carencia del poder estatal”. Hay, señala este autor, un “pluralismo” de los “poderes privados” que erosiona profundamente al poder público. Con esas apreciaciones coincido parcialmente, en tanto que aluden a la decadencia de las potestades propias de las instituciones públicas. Empero, lo que no puede afirmarse es que las potestades que ejercían esas instituciones hayan caído en el vacío, como se desprende de las tesis neomedievalistas (Minc, pp. 25 y ss., Roth, p. 196). Esas potestades siguen en un ejercicio que no es público ni controlable, sino críptico y ajeno a los instrumentos constitucionales de control. Como se ha dicho, un segmento de las potestades públicas son objeto de control y otras no. Estas últimas forman parte de lo que denominamos el Estado intangible. Intangible en un doble sentido: no es fácilmente perceptible, y no es “tocable” por los instrumentos de control.

Los detentadores del poder intangible auspician el debate ríspido entre los protagonistas de la lucha por el poder abierto, para transformarlos en antagonistas declarados e irreconciliables, y alientan en la ciudadanía la desconfianza hacia la política en general, que luego se orienta hacia las instituciones en particular. Se pretende así deslegitimar a los titulares de las instituciones y a las instituciones mismas, para facilitar los términos de la negociación con el Estado intangible. En el orden sociológico habrá que ahondar la investigación para establecer hasta qué punto está surgiendo una cuarta forma de legitimidad: la deslegitimación institucional como fuente de legitimidad de la autoridad intangible.

Es en ese contexto en el que se inscribe el problema de la regulación de los flujos financieros internacionales. Krugman (*The Return...*, pp. 166 y ss.) ha demostrado que las economías de “primera clase” mantuvieron controles sobre los flujos de capital incluso después de la Segunda Gran Guerra, y que sólo cuando consolidaron su prosperidad se abrieron a la libertad de movimientos de capital, “no al revés”. Lo contradictorio es que las providencias normativas que permitieron la consolidación de esas economías han sido inhibidas en las de países más vulnerables.

III. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

Esta obra presenta dos importantes características: una concierne al tema; otra al método de trabajo. Con relación al primero es evidente que se trata de un asunto de gran relevancia en el mundo actual, y con relación al cual son todavía muy escasos los estudios en lengua española. Y en cuanto al segundo aspecto, se trata de un esfuerzo interdisciplinario que contribuye, en los términos propuestos por la Comisión Gulbenkian (Wallerstein), a abrir las ciencias sociales y estimular el trabajo colectivo.

Dejo constancia de mi reconocimiento a la doctora Alicia Girón, por haber acogido y apoyado decididamente la idea de realizar este trabajo con la participación de los institutos de Investigaciones Económicas y de Investigaciones Jurídicas. En ambas instituciones de la universidad había interés por estudiar el tema que aquí se trata, pero al abordarlo de manera conjunta y colectiva fue posible plantear diversas perspectivas que permiten apreciar su trascendencia económica y jurídica. Gracias a la doctora Girón fue posible integrar un grupo de investigadores del Instituto que dirige, que junto al de juristas permitió elaborar este volumen.

Desde la perspectiva del derecho es importante destacar también la naturaleza multidisciplinaria de la investigación. Los autores, Marcos Kaplan, Manuel Becerra, Jorge Witker y Sergio López-Ayllón, trabajan, esencialmente, teoría del Estado, derecho internacional, derecho económico y sociología del derecho, respectivamente. El trabajo de ellos y la relación con el grupo de Investigaciones Económicas, fue coordinado por Marcos Kaplan.

La elaboración de este trabajo se llevó a cabo en sesiones que por separado sostuvieron el grupo de economistas y de juristas, y en otras en que se contó con la participación de los dos grupos. La riqueza del intercambio de opiniones se refleja en el resultado que ahora el lector tiene en

sus manos. Por esta razón, además de a la doctora Girón, expreso mi agradecimiento a los investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas: Eugenia Correa, Alma Chapoy, Irma Manrique, Ramón Martínez Escamilla y Carlos Morera, y del Instituto de Investigaciones Jurídicas: Manuel Becerra, Sergio López-Ayllón, Marcos Kaplan y Jorge Witker. Todos participaron con seriedad y entusiasmo en una reflexión colectiva que permitió la elaboración de este estudio, pionero entre nosotros.

En su estudio, Manuel Becerra examina con detenimiento la organización financiera internacional y pone especial énfasis en los aspectos relacionados con la regulación de flujos financieros. Entre los varios aspectos que merecen su atención, uno es el concerniente a la naturaleza jurídica de las cartas de intención. Se trata de un asunto relevante, por las implicaciones que el autor advierte a propósito de la soberanía de los Estados nacionales. También propone reformar la estructura y los fines de los organismos internacionales, en lo que atañe a la regulación de los movimientos de capital, y en el ámbito interno mexicano subraya la necesidad de que en la recepción de las normas internacionales sobre esta materia, participe el Senado de la República.

Por su parte, Marcos Kaplan relaciona los conceptos de Estado y globalización. En cuanto al primero aborda un problema capital: el de la soberanía; en cuanto al segundo, examina extensamente su significado y repercusiones. Con ese marco de referencia analiza los efectos de los flujos financieros internacionales. En su conclusión apunta que la gobernabilidad económica y financiera del mundo puede alcanzarse a través de diversos niveles de acuerdos para regular los movimientos de capital en el mundo: desde los suscritos por los más influyentes Estados nacionales, hasta las políticas de carácter estrictamente nacional. El planteamiento de este autor permite apreciar la amplitud de las posibilidades que se abren para el Estado contemporáneo y que, desde luego, conducen a su fortalecimiento.

Sergio López-Ayllón aborda el problema subrayando la paradoja que se produce como resultado de un Estado que no quiere abdicar de su competencia territorial exclusiva, y de la necesidad de un marco regulatorio de carácter supranacional. Para examinar esa realidad, el autor desarrolla dos tesis. Una, conforme a la cual existe evidencia de que el mercado no tiene capacidad para autorregularse y requiere mecanismos de coordinación que sólo puede proveer el Estado; otra, que la “globalización” no es otra cosa que una nueva formulación de las funciones del Estado. Sobre

estas tesis el autor examina los modelos regulatorios y subraya que los flujos de capital exigen una normativa que evite desviaciones susceptibles de destruir el mercado internacional de capitales.

El ensayo de Jorge Witker, a su vez, se desarrolla desde una triple perspectiva: cómo está regulada la inversión extranjera en el ámbito internacional; qué modalidades recomienda la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico a través del proyecto de acuerdo multilateral de inversiones; y la propia propuesta del autor para un tratado latinoamericano para la promoción y protección de la inversión, que incluye un mecanismo para la solución de controversias. Ese tratado, como señala el autor, permitiría superar las diferencias que han obstaculizado a varios países del hemisferio la suscripción de acuerdos bilaterales sobre la materia. En cuanto a la solución de controversias con motivo de inversiones extranjeras, sugiere integrar un Centro Latinoamericano de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El conjunto de trabajos constituye un útil análisis de los problemas que plantean los flujos financieros internacionales y una sugerente serie de propuestas de solución, desde la perspectiva del Estado y del derecho. Se trata de una primera aproximación a un problema acerca del cual será necesario seguir trabajando.

IV. BIBLIOGRAFÍA

CRISAFULLI, Vezio, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1985.

FLORES OLEA, Víctor, *Crítica de la globalidad*, México, FCE, 1999.

GALBRAITH, John Kenneth, *A Short History of Financial Euphoria*, Nueva York, Whittle Books, 1993.

GIDDENS, Anthony, *Making Sense of Modernity*, Oxford, Polity Press, 1998.

—, *Beyond Left and Right*, Cambridge, Polity Press, 1994.

GOLDENWEISER, E. A., *International Financial Stabilization*, Nueva York, Irving Trust Co., 1944.

GÜNTHER, Eberhard, “Problems of Control on Company Mergers”, *Studies on Economics and Monetary Problems and on Banking History*, Mainz, Hase & Koehler Verlag, 1988.

HELD, David, *La democracia y el orden global*, Madrid, Paidós, 1997.

- IGLESIAS, Enrique, “Globalización y procesos de integración económica”, *Visión crítica de la globalidad*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- KRUGMAN, Paul, *Pop Internationalism*, Cambridge, The MIT Press, 1999.
- , *The Return of Depression Economics*, Nueva York, Norton, 1999.
- LAFONTAINE, Óscar y MÜLLER, Christa, *No hay que tener miedo a la globalización*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998.
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred, “Hacia la consolidación democrática”, *La política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, Barcelona, Paidós, núm. 2, 1996.
- LEIBHOLZ, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- LEUTWILER, Fritz, “Monetary Policy and Capital Movements: the Experience of Switzerland”, en Engels, Wolfram, *International Capital Movements, Debt and Monetary System*, Berlín, Hase & Koehler, 1984.
- MINC, Alain, *La nueva edad media*, Madrid, Temas de Hoy, 1993.
- , *La mondialisation hereuse*, París, Plon, 1997.
- NEGRI, Guglielmo, *Il quadro costituzionale. Tempi e istituti della libertà*, Milán, Giuffrè Editore, 1995.
- ROTH, André-Noël, “El derecho en crisis: ¿fin del Estado moderno?”, *Derecho y transición democrática*, Oñati, Instituto Internacional de Sociología del Derecho, 1995.
- SOROS, George, *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York, Public Affairs, 1998.
- , *Soros on Soros. Staying Ahead of the Curve*, Nueva York, Wiley & Sons, 1995.
- TOBIN, James, *Essays in Economics. National and International*, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- , “Europa, Japón y el fantasma de Keynes”, *El País*, Madrid, noviembre 12 de 1998.
- VEGA, Pedro de, “Constitución y democracia”, *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, A. López Pina (ed.), México, FCE, 1985.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *Abrir las ciencias*, México, Siglo XXI, 1998.

ESTADO Y GLOBALIZACIÓN. REGULACIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS

Marcos KAPLAN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La globalización: fuerzas, estructuras, procesos*. III. *Estado-nación, soberanía y globalización*. IV. *Espectrónica y mercado financiero mundial*. V. *Contratendencias y limitaciones*. VI. *Crisis financieras internacionales*. VII. *¿Muerte o transfiguración del Estado-nación soberano?*
VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es la llamada globalización?, ¿qué lugar ocupa en ella el capital financiero especulativo internacional? Y con relación a una y otro, ¿cuáles son las situaciones y perspectivas del Estado-nación soberano y sus posibilidades de regulación político-jurídica de la economía, la sociedad y la gobernabilidad?

Como concepto y uso la globalización se difunde desde 1980 en grupos y sectores, la opinión pública, los medios de comunicación masivos, los centros de poder ideológico y político. La variedad de contenidos y significados va acompañada por la carencia de un modelo teórico a confrontar con las distintas manifestaciones e interpretaciones. Éstas suelen compartir la constatación de tendencias hacia la unión de las poblaciones del planeta en una economía única, a la cual podría además corresponder una sociedad y una cultura también únicas, quizá un sistema político. Se suele afirmar la necesidad, la fatalidad e irreversibilidad, aclamadas o lamentadas, del debilitamiento, la subalternización o la extinción de todo lo que es nacional y del Estado-nación soberano (Hirst, 1996; Moreau, 1997; Doffus, 1997; Latouche, 1997; Beck, 1998; Waters, 1995; Ianni, 1996).

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor en las facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Filosofía y Letras de la UNAM.

Lo que se designa como globalización avanza desde hace milenios; se acelera desde el siglo XVI al XIX con el ascenso y triunfo de una economía capitalista mundial y de un sistema político internacional, hace eclosión en el XX. Han existido fases precedentes de alta integración internacional, que no desembocaron en una globalización (Rothschild, 1999). La marcha hacia la globalización descompone o destruye actores, fuerzas y estructuras que son o deben ser condiciones de la existencia y la plena realización de aquélla. Significativas fuerzas y tendencias se contraponen hoy a la globalización, la contrarrestan y frenan. El Estado se debilita y decae en algunos aspectos, en otros se reconstituye, se fortalece, y se expande.

La globalización en sentido estricto es un escenario, todavía inexistente en un grado significativo, posible pero no probable. Parece en cambio estarse hoy en presencia de actores, fuerzas, estructuras, procesos y fenómenos de internacionalización, de transnacionalización, y mundialización, la emergencia de un espacio planetario de intercambios generalizados entre diferentes partes del planeta, de interconexiones e interdependencias, en cuyo seno se despliega una multiplicidad de crecimientos y desarrollos de todo tipo.

En adelante, se habla de globalización como conjunto abarcante e integrante de la internacionalización, la transnacionalización y la mundialización, con incidencias en el Estado nacional, la soberanía y el derecho, y en su capacidad para la regulación de los flujos económicos y las finanzas nacionales e internacionales.

II. LA GLOBALIZACIÓN: FUERZAS, ESTRUCTURAS, PROCESOS

La llamada globalización, culminación de la internacionalización como tendencia histórica universal, resulta y es constituida por la convergencia, el entrelazamiento, el mutuo refuerzo y la acumulación de fuerzas, actores (sujetos y objetos), caracteres, procesos y efectos. Los menciono aquí primero como co-productores y co-organizadores de la globalización, para volver luego a ellos como limitantes de la soberanía del Estado, a saber: a) el nuevo orden internacional, b) la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica (TRICT), c) la transnacionalización, d) la nueva división mundial del trabajo (NDMT), e) el proyecto político de globalización y f) el modelo de crecimiento neocapitalista periférico (*cfr. infra*).

La globalización abarca y expresa fuerzas y procesos que comprenden la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades del sistema mundial, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. Se avanza hacia la unificación de la población mundial. El mundo es estructurado concretamente como un todo, concientizado como totalidad continuamente construida. Los principales aspectos, polos y vectores son los siguientes:

- 1) La primacía mundial se desplaza, de la corporación internacional y de la multinacional, a la corporación transnacional (CTN). Macroempresas y consorcios adquieren una naturaleza crecientemente transnacional; mundializan sus estrategias y políticas, integran sus actividades a escala planetaria; compiten en mercados globalizados (Dunnig, 1993; Doremus, Barnet y Cavangh, 1994; Stopford, 1998 y 1999).
- 2) La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema económico mundial, a través del desmantelamiento de las barreras y restricciones nacionales, de la desregulación y de la competencia globales.
- 3) La liberación de los flujos comerciales busca la maximización de las ventas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de *marketing* y publicidad, y de patrones globales de consumo.
- 4) Los avances en favor de la libertad irrestricta de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan y casi generalizan desde la década de 1990. Se transforman las condiciones de la competencia internacional.
- 5) Se disocian las economías primarias y las economías industriales, la industria y el empleo, la economía real y la economía financiera o simbólica. Se dan grandes cambios en las ventajas comparativas (*cfr. infra*).
- 6) La investigación científica y la innovación tecnológica avanzan en la sistematización mundial, y en las condiciones de creciente monopolización y desigualdad en la distribución de los polos, contenidos y objetivos de la producción de ciencia y tecnología, los itinerarios de su propagación, la distribución de logros y beneficios. Una

división mundial del trabajo científico contribuye a las relaciones de intercambio desigual y a la brecha diferencial entre potencias y países desarrollados, y países en desarrollo.

- 7) La liberación de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una equivalente liberación de los movimientos internacionales de mano de obra y de migrantes en general.
- 8) Con la telemática se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor fundamental de transformación de la vida económica, social, cultural y política. El mundo es cubierto por redes telemáticas que permiten tratar en tiempo real transacciones comerciales y financieras de un punto a otro del planeta.
- 9) Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales, económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras-regionales (v. gr. Unión Europea), estratégico-militares (NATO, Pacto de Varsovia).
- 10) En la(s) cultura(s), las distancias entre habitantes del mundo se acortan con la recepción instantánea de imágenes y voces lejanas. La globalización incluye representaciones mentales, emociones planetarias, fenómenos de *collage*, hibridación y mestizaje culturales. Se transfieren y transplantan modos y estilos de vida predominantes en los centros, patrones de consumismo compulsivo. Se mundializan el deporte comercial, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo y tráfico de drogas. La cultura tiende a uniformarse y a globalizarse de una manera altamente compleja y contradictoria; por una parte, se produce y difunde bajo controles monopólicos y manipuladores, se transforma en producto homogeneizado o “alimento cultural”; y por la otra parte se enriquece con una globalización de la reflexividad, la percepción y la conciencia.
- 11) Avanzan las manifestaciones de una conciencia universalizante, con el desarrollo de redes de organizaciones e instituciones internacionales, transnacionales, mundiales (económicas, financieras, científicas, ecológicas, sociales, ideológicas, políticas, militares, etcétera). Se extiende el concepto de derechos humanos, los movimientos de ciudadanos planetarios, las crecientes demandas de una justicia penal internacional para delitos contra la humanidad.

Se evidencia la necesidad de una creciente internacionalización de los requerimientos y capacidades, de regulación y gobernabilidad globales, de avances hacia un posible nuevo derecho internacional.

III. ESTADO-NACIÓN, SOBERANÍA Y GLOBALIZACIÓN

Fuerzas y tendencias de globalización convergen en una redefinición y una reubicación del Estado-nación en la sociedad y en el sistema internacional. Cambian su naturaleza y sus características; sus funciones, tareas, capacidades y poderes de decisión y acción; los objetivos y contenidos de sus políticas; sus patrones de comportamiento, sus logros y límites. Se restringen la soberanía estatal-nacional en su faz externa y en la interna, y las políticas socioeconómicas nacionales. De manera compleja y contradictoria coexisten, la autonomía e intervencionismo del Estado-nación, su debilitamiento y declinación, su resurgimiento o refuerzo bajo viejas y nuevas formas. Factores y procesos restrictivos son los siguientes que antes mencioné como generadores o reforzadores de la globalización (sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía, ver Horsman y Marshall, 1994; Strange, 1996; Held, 1995; Boyer y Drache, 1996).

1. *Economía mundial y orden político internacional*

El Estado moderno surge y se desarrolla en entrelazamiento e interacción con una economía que se va mundializando y con un orden político internacional o interestatal.

Por ende, la soberanía de los Estados nunca ha sido total, absoluta, omnipotente, monolítica ni inalienable. Siempre ha fluctuado, según los casos nacionales y las fases históricas, de lo casi total a lo prácticamente nulo. La soberanía no se identifica con una autonomía total de decisión y acción; existe y actúa como autoridad formal con limitaciones efectivas y grados variables de realidad y alcances. Ello resulta de la convergencia de diferentes factores, ante todo las coacciones de la economía mundial y del sistema interestatal institucionalizado y normado, las relaciones de desigualdad, la sucesión de hegemonías (Kennedy, 1987; Braudel, 1979; Wallerstein, 1984).

El actual orden mundial se caracteriza por el grado sin precedentes de concentración del poder a escala mundial; la estructuración piramidal y

de interdependencia asimétrica; la polarización de dos mundos y una creciente brecha diferencial entre ambos (Kennedy, 1993; Landes, 1998).

Estados y macroempresas de las potencias y países desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica. Toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, regímenes fiscales, control de recursos vitales. Ello contribuye directa e indirectamente a reducir la acumulación y la productividad de las economías latinoamericanas, la capacidad de sus Estados y sociedades para el desarrollo y la democratización, la competitividad y la cooperación internacionales.

También limitante del Estado-nación soberano es el aumento del número de actores de la globalización. Antes único actor del orden mundial, el Estado coexiste ahora con: a) empresas y consorcios transnacionales; b) organismos públicos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial); c) megaespeculadores, firmas calificadoras (Standard y Moody, Poors), en general nuevos jugadores en las finanzas globales como George Soros; d) movimientos y organizaciones no económicas transnacionales (étnicas, religiosas, ideológicas, científicas, políticas, ecologistas, defensoras de derechos humanos); e) transnacionalizaciones del capitalismo financiero especulativo, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico; f) apátridas, nómadas (desde miembros transnacionalizados de las elites corporativas, ejecutivas, técnico-profesionales, en un extremo, hasta migrantes económicos y desplazados y refugiados políticos en el otro).

Bajo la fuerte impresión de esta complejización y heterogenización del orden mundial, se afirma que:

El Estado-nación puede estar obsoleto en el mundo de internet. Cada vez más los recursos y amenazas que importan desdeñan a los gobiernos y sus fronteras. Los Estados están compartiendo poderes que definen su soberanía con corporaciones, cuerpos internacionales, y un universo proliferante de grupos ciudadanos. Los mercados accionarios deben ser satisfechos o el capital se irá a otra parte. La implicación internacional en las crisis domésticas es una industria en crecimiento. Los activistas combaten en el ciberespacio por todas las causas imaginables —y el Estado-nación cede—. Las ramificaciones de este cambio de poderes serán sísmicas (Mathews, 1997).

2. Tercera revolución

Una mutación histórica se cumple en y desde los centros hacia las periferias, constituida por la Tercera Revolución Industrial-Científico-Tecnológica (Sclove, 1995; Kaplan, 1993) y tiene como principales focos y ejes:

a) Nuevas formas de energía (nuclear, solar, etcétera).

b) La información se vuelve vasto y creciente campo con impactos en todos los aspectos de la vida nacional e internacional, colectiva e individual. A través de la informática y las telecomunicaciones, se refuerza el componente intelectual y creativo en la producción, como factor productivo tanto o más importante que el capital, el trabajo y la tierra. Datos y conocimientos pueden ser obtenidos, acumulados, almacenados, manipulados, usados, por la especie humana, en modos más vastamente eficientes y en volúmenes exponencialmente mayores que pocos años atrás. Se mueven instantáneamente y sin limitaciones, a través de espacios y fronteras, a cualquier parte y en cualquier momento. Se vuelve técnicamente posible (aunque económica, social y políticamente restrictible) la disponibilidad mundial y la plena comunicabilidad de todo conocimiento y desarrollo.

La información impacta y transforma todos los aspectos y niveles de la producción, el comercio, las finanzas, nacionales y mundiales, en sí mismos y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se van dando en cuanto a qué se produce, comercializa, financia y consume; a cómo se hace; con qué rapidez y amplitud se genera y circula la información, y quién la usa y cómo.

c) Aumentan el dominio de los recursos, la importancia de los nuevos materiales y de las tecnologías para su producción y uso; la recreación de la industria. Se incrementa el sector terciario, de los servicios en general, y dentro de ellos el sector ligado al manejo de la información. Se logra un creciente dominio de las ciencias y técnicas referidas a los fenómenos de la vida (biotecnologías, agroindustrias, medicina).

Un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo emergen en los centros mundiales, e irradian a las periferias. El complejo económico-tecnológico constituido en y alrededor de la electrónica transforma la matriz de insumo-producto, con el cambio de sus relaciones internas, el agregado de nuevas filas y columnas, la modifica-

ción radical y a largo plazo de los costos y precios relativos de todos los insumos de producción (Nochtef, 1989).

Patrón y paradigma son la respuesta de las grandes organizaciones estatales y empresariales de los países avanzados a la crisis producida hacia 1960 por la limitación o el agotamiento de las capacidades (efectivas o potenciales) del patrón tecnológico-productivo surgido en la posguerra, a fin de resolver las restricciones planteadas por la oferta decreciente y el costo creciente de los insumos de la acumulación (materias primas, energía, fuerza de trabajo). La investigación científica y la innovación tecnológica son definidas y usadas como inversión, y ésta como prerequisite de aquéllas.

Esta respuesta a las necesidades de la acumulación y de la reproducción ampliada de las macroempresas y Estados de los países centrales, es generada e impuesta por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, administradores, políticos), en función de las necesidades y objetivos que les interesan. El paradigma es modelo orientador y normativo, incluyente de lo que se ajuste a los parámetros indicados, pero correlativamente excluyente de los descubrimientos e innovaciones, los patrones de producción, inversión y consumo, irrelevantes o divergentes respecto de tales parámetros. Patrón y paradigma amplifican y universalizan la tendencia al desempleo estructural (Rifkin, 1995; International Labour Office, 1996).

Electrónica, informática y telecomunicaciones penetran e impregnan la producción, la industria, el comercio, las finanzas, y también la cultura y la política. Proporcionan la infraestructura tecnológica para la transnacionalización y la mundialización; transforman la división mundial del trabajo; modifican las ventajas comparativas (*cf. infra*).

3. *Transnacionalización*

Las fuerzas y procesos de la transnacionalización se desarrollan e imponen ante todo a partir y a través del ascenso y triunfo de las corporaciones y conglomerados globales, pero también a través de otros grupos, flujos y redes, que dejan de existir, vivir y actuar como pura o primordialmente nacionales.

La corporación transnacional (CTN) incide directa e indirectamente en el Estado-nación. Con las Nuevas Tecnologías, la CTN desarrolla redes telemáticas globales, dentro de las empresas y entre ellas, dentro y

entre estados y países, y en el entorno internacional. La CTN realiza en tiempo real transacciones comerciales y financieras entre distintos puntos del planeta; desplaza personal técnico y directivo, proveniente de muchos países, a cualquier lugar del mundo y en uno o pocos días, para las operaciones de la corporación a escala mundial. Las direcciones en los centros disponen del contacto directo con las producciones de fábricas de diferentes países. Se goza de alta velocidad y casi-instantaneidad en el envío o recepción de fondos, productos y servicios.

La CTN tiene su propia balanza comercial y de pagos, y en muchos casos compara favorablemente las cifras de sus negocios, beneficios y activos con la de los productos brutos internos y presupuestos nacionales de la mayoría de los Estados en que se implanta.

La CTN crea su propio macroespacio tecnológico-económico-operativo, por encima de las fronteras nacionales, no coincidente con los espacios internos delineados por aquéllas. Sus estrategias, organizaciones, su gestión y su control, sus actividades y sus intercambios, son en gran medida internas y autónomas.

La CTN toma en consideración las particularidades nacionales de los países en que se implanta y opera, se adapta a ellas en tanto sea indispensable, pero busca imponer la unidad de condiciones, comportamientos y resultados en sus implantaciones; trata de transformar los medioambientes en que sus filiales operan; saca partida de la diversidad.

La CTN usa sus capacidades y recursos para influir o dominar a los Estados-nación donde opera; para eludir sus restricciones, instrumentarlo y contribuir a su debilitamiento como soberano. En ello se combinan las consideraciones de los intereses técnico-económicos, y las de los objetivos diplomático-estratégicos del respectivo Estado metropolitano.

4. Nueva división mundial del trabajo

La mutación científico-tecnológica y la transnacionalización van de la mano con una nueva división mundial del trabajo.

Diversos mercados mundiales (del trabajo, de los emplazamientos productivos primarios, industriales, comerciales, financieros y de servicios, de la ciencia y la tecnología) se van fusionando en un mercado mundial único. Los flujos de recursos, inversiones, unidades de producción, personal, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de redespiegue,

reubicación y relevo, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades de producción y crecimiento, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías, corporaciones y estados de los países capitalistas centrales conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos tecnológicos y científicos, comerciales y financieros. En ellas se desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos fundamentales de la investigación científica y la innovación tecnológica, las avanzadas de producción y de nuevos productos. Desde los mismos centros se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas, a los países en desarrollo con bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales).

La transnacionalización va contribuyendo decisivamente a crear un nuevo orden económico internacional, por cuyos mercados compiten potencias y países desarrollados de economía de mercado, países subdesarrollados, y países que fueron de economía centralmente planificada.

Redespliegue, deslocalización y relevo, por una parte, se dan sobre todo por y para las empresas transnacionales que valorizan sus capitales de origen, se reproducen y se desarrollan al menor costo y con el mayor beneficio posibles. Al mismo tiempo, el capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo, imponiéndoles prioridades y orientaciones, y convirtiéndolos en relevos para la reestructuración de la economía mundial. Este proceso impone o refuerza en los países subdesarrollados la dependencia financiero-tecnológica, la subordinación semicolonial, la especialización restructurante, la descapitalización, las condiciones de ingreso diferenciado y escalonado de los distintos países a la llamada globalización. La incorporación subordinada impone ciertos tipos y modalidades de crecimiento y modernización, pero no garantiza los requisitos para la realización de la integración internacional ni del propio neocapitalismo periférico. Se refuerzan o generan por el contrario rasgos, componentes y efectos que resultan limitantes y contraproducentes. Se dan cambios en la elección y uso de las ventajas comparativas, y en las relaciones entre economía primaria y economía industrial, entre industria y empleo, y entre economía real y economía financiera o simbólica.

Las ventajas comparativas en la producción y el comercio van dejando de definirse sólo según la abundancia y el costo relativo de la mano de

obra y los recursos naturales; la provisión para el mercado interno y para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semiterminados, con base en los bajos costos de mano de obra e insumos y a reducidos componentes educativos y tecnológicos. Se definen cada vez más por la capacidad de producción y uso de la información y los conocimientos, para la producción y venta de una creciente diversidad de productos.

La economía primaria se desvincula de la economía industrial. Las nuevas tecnologías reducen el uso relativo, la demanda y el precio de los bienes primarios cuya producción, oferta y excedentes acumulados tienden a incrementarse: productos agropecuarios y forestales, pesca, metales y minerales, energéticos.

Para la competitividad industrial en los mercados nacionales e internacionales, empresas, ramas industriales, países, deben aumentar considerablemente la producción manufacturera con un menor empleo de obreros.

Pierden fundamentos las teorías y políticas tradicionales de desarrollo, según las cuales los países subdesarrollados deben priorizar la producción, con mano de obra de bajo costo y materias primas baratas y de ciertos productos industriales, para la exportación con la cual podrán pagar las importaciones de bienes intermedios y de capital, y lograr una balanza comercial favorable y un *status* de buen sujeto de crédito en el endeudamiento internacional. El modelo tradicional de desarrollo, y la variedad de modelo que en parte lo continúa y en parte intenta reemplazarlo, van perdiendo sentido y viabilidad.

En tercer lugar, la economía mundial y las economías nacionales se dividen en dos grandes partes:

Por un lado, la economía real está centrada en la producción y comercialización de bienes y servicios; se caracteriza y motiva por la búsqueda de altas tasas de ahorro y de inversión en maquinarias y equipos; de productividad, de tecnología superior, de empleo de mano de obra calificada, de ampliación del mercado interno; de crecimiento sustentado en tales factores.

Por otro lado, la economía simbólica se constituye y moviliza por el dinero, los flujos de capital, la manipulación de tasas de interés y de tipos de cambio, el movimiento de divisas, la especulación, las formas de crédito y de endeudamiento internacional.

Ambas economías se disocian y toman caminos divergentes. La economía simbólica o financiera crece más que la real, la desplaza y reemplaza como eje fundamental y como fuerza motriz, orientadora y regula-

dora de la economía mundial. Dentro de la economía simbólica prevalecen la espectral, el sector financiero especulativo internacional electrónicamente organizado y operante, y un nuevo mercado financiero mundial, electrónicamente integrado (Drucker, cit. Blumenthal, 1988; Wriston, 1988; Bressand, 1988).

5. El proyecto político de la globalización

Un proyecto político de los centros de poder del mundo desarrollado tiende a la reestructuración transnacionalizante en los países del capitalismo avanzado, y en proyección hacia las periferias. Una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático, científico-tecnológico y militar, de los países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, integrados-integrantes de diversos cuerpos (Comisión Trilateral, OCDE, Grupo de los Siete, etcétera), concentran y centralizan poderes y decisiones, a través de las ciencias y las tecnologías, la informática y las telecomunicaciones, el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, los aparatos ideológicos y de coerción. Se redefine el modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades, incluso en las propias metrópolis. Se busca la integración de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país, para su adaptación orgánica y funcional a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un nuevo orden mundial de propósitos compartidos. Se otorga un papel primordial a las empresas transnacionales. Se propugna y busca la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, el Estado-nación en sí mismo, en su realidad y pretensiones, y en sus rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración transnacional. Constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante, el proyecto mismo y las modalidades y consecuencias de su realización privilegian una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de clases y grupos, de regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

6. *El correlato interno: el camino/estilo de crecimiento*

Un desarrollo neocapitalista tardío o periférico se despliega en adaptación y bajo las coacciones de la nueva división mundial del trabajo, sus especializaciones y nichos, y en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, y de elites político-burocráticas y propietario-empresariales del interior.

Se recurre al asesoramiento y financiamiento de corporaciones y gobiernos de potencias, países desarrollados y organismos internacionales; a expertos y misiones del exterior. Unas y otros actúan en conjugación con grupos y fuerzas del interior, elites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado. Sus alianzas co-participan en la definición y promoción de un crecimiento cuantitativo y de una modernización superficial que se identifica con el desarrollo integral.

Grandes empresas, transnacionales y nativas predominan, en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y reas de tipo atrasado o arcaico. Las producciones (primarias, industriales, de servicios) se especializan primero en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno, sus segmentos de grupos afluentes urbanos (medios y altos) y para el consumo popular de masas; y luego y cada vez más en la exportación a los centros desarrollados.

El financiamiento por la exportación, los préstamos e inversiones extranjeras y el endeudamiento, sustituyen al proceso autónomo de acumulación de capitales y de producción endógena de cultura, ciencia y tecnología. Se combina la disponibilidad y el uso de mano de obra abundante-barata-controlada y de tecnología importada, con el intervencionismo proteccionista y regulador del Estado.

El crecimiento y la modernización, sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y errático, y la modernización superficial, presuponen y refuerzan la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar, la frustración de necesidades y de expectativas de participación y progreso.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante de la integración internacional y del crecimiento neocapitalista se manifiesta a la vez, en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos, y

entre estos últimos); y en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos, instituciones.

7. Crisis y reforma del Estado

El Estado latinoamericano sufre una doble erosión en su soberanía y su intervencionismo. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por la transnacionalización. Por otra parte, desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y descomposición económicas, la polarización y disolución sociales, la desestabilización y conflictividad políticas, la segmentación de las sociedades.

Los efectos desfavorables de la economía internacional para los países subdesarrollados en las dos últimas décadas son agravados por las políticas de apertura comercial y financiera indiscriminada, de favoritismo hacia la inversión extranjera, en contraposición al incrementado proteccionismo de los países desarrollados, de deterioro de los términos del intercambio para las producciones de los países subdesarrollados. Se acumulan e interconectan desfavorables balanzas comerciales y de pagos, endeudamiento externo, hemorragia de intereses con tasas en ascenso, una alta relación deuda-exportaciones, la dependencia de los movimientos especulativos del capital financiero transnacionalizado. Se estancan o reducen los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones privadas extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Se reactualiza e instala en la permanencia el peligro inflacionista. Los déficit de la balanza comercial, de la balanza de pagos y del presupuesto, un endeudamiento convertido en estructural y permanente, aumentan y contribuyen al estallido de crisis financieras. Se vuelve problemático el crecimiento económico sostenido con crecientes obligaciones externas, y con mayor razón el desarrollo social y político.

En este contexto estructural, grandes empresas y grupos dominantes aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria, pero le transfieren problemas y costos de las situaciones normales, y de las coyunturas y crisis, al tiempo que le niegan los recursos requeridos para su funcionamiento regular y eficiente. No admiten al Estado que pretenda ser en alguna medida principal protagonista del crecimiento con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación

política amplia y de la democratización. Utilizan los fracasos del Estado para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, la privatización del sector empresarial público, la reorientación de los fines y contenidos de sus intervenciones, en suma, la desestatización.

La explosión de la crisis de la deuda en 1982 y su posterior conversión en crónica carga de la deuda, la sucesión de planes de rescate (Baker, Brady) y políticas de estabilización y ajuste de primera y segunda generación para garantía del pago y renegociación de la deuda y la superación de la crisis, la recuperación o el logro del crecimiento y la creciente integración en la economía mundial, preparan y dan paso a los intentos de un nuevo proyecto de crecimiento y de reforma del Estado, también presentado como desarrollo (Bulmer-Thomas, 1994; Kaplan, 1996).

En el caso de América Latina, se intenta reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía transnacionalizada y reestructurada por la transnacionalización y la nueva división mundial del trabajo.

La llamada reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica, para la garantía de la renegociación y del pago de la deuda, el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la aplicación de rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales. La liberalización de la economía es buscada mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y del mercado, y por la apertura externa en lo comercial y en lo financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.

El Estado es adelgazado o desmantelado en su aparato y en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, los gérmenes y avances insuficientes de un Estado benefactor, del que se abdica en la ideología, en muchas de las principales funciones, en las responsabilidades y las prácticas gubernamentales. La privatización de empresas adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales y contribuye al repliegue (relativo) del gobierno central y del sector público. El Estado busca imponer las prácticas de *downsizing* y *reengineering*, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada “flexibilización” del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

Se contribuye así a debilitar aún más el papel intervencionista-regulador-promotor-productor-arbitral del Estado (Kaplan, 1996; Kaplan, 1998).

Las elites públicas y el Estado ven limitadas sus posibilidades de acción en tanto chocan con la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y con las relaciones de poder, que se dan como coordenadas del sistema. No logran dominar plenamente el juego social y político en que participan; deben apegarse a sus condiciones esenciales, y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Les resulta difícil o casi imposible garantizar el crecimiento y la modernización, y reafirmar con ello una autoridad y una legitimidad propias.

8. *El triángulo infernal*

La reducción de la intervención y autonomía del Estado reduce su capacidad para prevenir o reducir las situaciones negativas y destructivas que surgen de un triángulo infernal, constituido por: el estancamiento y la descomposición de la economía, la disolución social, la inestabilidad y la conflictividad políticas.

Crisis y descomposición económicas se dan con las insuficiencias y regresiones del crecimiento, el incremento de la pobreza, la desigualdad, la marginalización y la polarización, la égida del capitalismo salvaje, individuos, grupos, instituciones, regiones, compiten por el reparto de un producto nacional que se reducen. Predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y de especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por el favoritismo gubernamental; las crisis; la hiperinflación y la corrupción; a viejas y nuevas formas de criminalidad (Inter-American Development Bank, 1997; Maillardet, 1998; Kaplan, 1989).

Las empresas de mayor fuerza financiera, de acceso privilegiado a los mercados de dinero, capitales, consumo y tecnología, y de mejores relaciones con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas. Los grupos propietario-empresariales de poder más concentrado están en condiciones casi irrestrictas de imponerse sobre pequeños y medianos empresarios, consumidores y asalariados. Grupos de la economía formal o legal se retiran hacia la economía informal y hacia la economía subterránea o criminal.

El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socioculturales, que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de grietas y fracturas en el entramado socioeconómico y cultural, y en el sistema político. Los países latinoamericanos son o tienden a ser sociedades segmentadas.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización, como principios rectores y patrones estructurantes, resultan insuficientes o inadecuados para la cohesión, el equilibrio y la reproducción de una sociedad compleja y conflictiva.

La disolución social se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o la destrucción de significativos grupos, actores y tejidos sociales, resultados a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones poco reflexionadas y evaluadas en la modernización y la integración internacional, de operaciones de saqueo, y de crisis recurrentes.

Los efectos deteriorantes y destructivos se concentran sobre todo en una gama de grupos y fracciones de clases, etnias, edad, sexo, regiones, orígenes nacionales. Ello incluye ante todo parte considerable del campesinado; los marginales acampados en las fronteras entre el mundo rural y el mundo urbano; los operantes por cuenta propia; los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Van incluyendo también a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios y cuadros, clases medias intelectual-técnico-profesionales, burócratas públicos y privados. Ellos sufren el estancamiento y la regresión del crecimiento, las crisis, las políticas de ajuste y de indiscriminada apertura externa, insuficiencia o desaparición de oportunidades, frustración de expectativas, insatisfacción de necesidades básicas. La disolución social se manifiesta en el caso de importantes actores socioeconómicos y políticos: proletariado industrial; empresariado nacional; “cuentapropistas”; clase media intelectual-profesional y cultural-científico-técnica; los “intelectuales flotantes” que van constituyendo una categoría de lumpenintelectuales y lumpenprofesionales.

Con estos elementos se perfila una subclase o no-clase de parias, una población redundante, en retiro de la economía legal, de la sociedad formalizada y del sistema político oficial y en incorporación a una sociabilidad informal o periférica. Disolución social y exclusión se manifiestan en las migraciones internacionales que a su vez las integran y refuerzan

(Programa de las Naciones para el Desarrollo, 1998; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 1998).

Descomposición económica y disolución social se conjugan en la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida, de actores y tejidos sociales, fuerzas y recursos ya existentes o potencialmente disponibles; de valiosas relaciones, estructuras e interacciones sociales: de cadenas productivas, de refuerzo y diversificación enriquecedora de la división social del trabajo. Se contribuye así a la insuficiencia o la inexistencia de protagonistas, bases, alianzas, necesarias para el desarrollo, la democratización, la soberanía del Estado y su legitimidad y consenso.

La inestabilidad, la conflictividad, la ingobernabilidad y la anarquización políticas resultan de las insuficiencias y retrocesos del crecimiento, la creciente desigualdad en el reparto de sus magros resultados; la lucha exasperada por los recursos escasos; los conflictos y antagonismos de todo tipo; las restricciones y erosiones de la democracia; las subversiones, la violencia y el terrorismo desde el Estado y en su contra. Se contribuye así a la desautorización de los gobiernos, la deslegitimación del sistema político y del Estado, la precariedad y evanescencia del consenso a su respecto; la preferencia —compartida por individuos y grupos ubicados a lo largo y lo ancho de todo el espectro político-ideológico— por el estilo autoritario de organización y acción políticas.

Régimen político, Estado y gobiernos, políticas públicas, presuponen y reflejan los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos.

La soberanía y el intervencionismo del Estado se ven también restringidas por la incorporación a diversas alianzas y bloques de tipo económico, político, diplomático y militar. Las cuestiones políticas internas son invadidas por las cuestiones internacionales de diplomacia, estrategia y seguridad.

Al mismo tiempo, el planeta es cubierto por una red de regímenes y organizaciones transnacionales o mundializantes, referidas a problemas económico-financieros, ideológicos, culturales, políticos, científicos, ecológicos, etcétera.

En general, se multiplican fuerzas y nexos transnacionales y se despliegan procesos mundializantes, que producen viejas y nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas, e involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales, grupos de interés, presión y poder internacionales.

Las fuerzas inter y transnacionales limitan las opciones del Estado, y sus políticas nacionales; impulsan la multi o la transnacionalización de decisiones y acciones antes domésticas; refuerzan y entrelazan sus redes dentro de marcos globalizantes. Cambian así las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, sus contextos legales, institucionales y organizativos, las prácticas administrativas.

Las relaciones del Estado y de la globalización tienen incidencias en un derecho internacional que se desarrolla, gradual y contradictoriamente, extendiendo su ámbito de aplicación respecto a gobiernos, grupos, organizaciones, individuos, con nuevas regulaciones para viejos y nuevos problemas y conflictos. Se reconocen ciertos derechos y deberes, con respaldo o sin respaldo de instituciones, variables, grados o ausencia de capacidad coercitiva. Las pretensiones soberanas de los Estados nacionales se ven acotadas o trascendidas. La tendencia a la globalización, especialmente comercial y financiera, se da en un contexto de fragmentación del mundo en Estados-nación, sin avances equivalentes en la mundialización del derecho.

IV. ESPECTRÓNICA Y MERCADO FINANCIERO MUNDIAL

A fines del siglo XX, una mutación en las finanzas, primer campo realmente mundializado, da lugar al capital financiero especulativo internacional, o *Spectronics* (especulación electrónicamente instrumentada). Es resultado de la convergencia y entrelazamiento de: incrementos y cambios en la oferta y demanda mundiales de recursos; desreglamentaciones; innovaciones financieras; interconexión de mercados; conglomeración financiera.

El enriquecimiento de los países desarrollados aumenta la oferta y la demanda de recursos, el número y las actividades de grandes actores financieros y su transnacionalización.

Sociedades de inversión, fondos de pensión, fondos mutuos etcétera, alimentan los mercados financieros, requieren y suscitan la diversificación de las opciones y las garantías de rentabilidad y seguridad de las inversiones. Sociedades y fondos de inversión se vuelven grandes actores financieros internacionales. Se perfila cada vez más un sistema financiero mundial que escapa a los Estados.

Desde 1960, el mercado de eurodólares se vuelve fuente de créditos más allá de los controles nacionales y del Estado emisor, a lo que se van

agregando luego los euromarcos, los eurofrancos, los petrodólares en la década de 1970, el reciclaje de la renta petrolera, los narcodólares y el lavado de dinero en la de 1980.

En la década de 1970, el régimen de paridades fijas entre monedas que surge de Bretton Woods, de convertibilidad del dolar en oro, es abandonado y substituido por el régimen de tasas de cambio flotantes. El valor de las monedas es establecido y modificado por lo que decidan las computadoras y los mercados, los centros financieros, los principales bancos y firmas inversoras, en suma el capital financiero especulativo internacional, y en función de la oferta y la demanda.

Los recursos ofrecidos son demandados por la internacionalización de las macroempresas, sus fuertes inversiones tecnológicas; el endeudamiento de los Estados; el financiamiento de infraestructuras, las ambiciosas políticas de desarrollo en el tercer mundo.

Se avanza en el desmantelamiento de los controles de cambios, en la desreglamentación o flexibilización de las reglas oficiales de juego, de modo que no limiten la competencia interna y externa en el dominio de las finanzas. Se vuelve cada vez más insuficiente e inefectiva la regulación de los Estados, subordinados e instrumentados por gigantescas firmas.

Una amplia gama de innovaciones financieras facilitan la circulación de crecientes sumas de dinero. Las macroempresas incrementan sus capacidades de innovación tecnológica, sus expertos en telemática, matemáticas financieras, física cuántica aplicable. Se desarrollan instrumentos financieros y programas de computación para la protección contra incertidumbres y riesgos por la volatilidad de los mercados y las crisis económicas, y para el aprovechamiento de unos y otros a través de una especulación de objetos múltiples.

Desde la década de 1970 la llamada *securitization* transforma los haberes financieros en títulos negociables en los mercados. Su aplicación para cualquier cosa o dato económico da movilidad a las *securities*, las integra en los circuitos mundiales. El negocio convencional del préstamo por los bancos es reemplazado por la emisión de bonos y otros títulos. Macrofirmas de inversión y bancos inventan y aplican un gran número de instrumentos y técnicas como los *hedge funds*, *forward*, *options*, *swaps*, derivados.

Derivados son instrumentos financieros que corresponden a un contrato de compra o de venta, de una cantidad, de un activo (beneficios, obligaciones, materias primas, divisas, oro...), a una fecha en el futuro y a

un precio determinado al origen. El valor de este instrumento de cobertura depende del precio de otro activo subyacente. Los derivados proveen a deudores y prestamistas, la posibilidad de protegerse contra el riesgo de movimientos en las tasas de interés y de cambio.

Muchos derivados son instrumentos esotéricos, difíciles de comprender, monitorear o controlar, incluso por expertos. Su uso especulativo es facilitado por una ausencia casi total de controles regulatorios, en especial en cuanto a la capacidad para pedir prestadas grandes cantidades de dinero por sobre su capital accionario.

Otra importante innovación financiera la constituyen los mercados *over-the-counter*, en los cuales los intermediarios realizan entre sí transacciones sobre seguridades, en grandes volúmenes monetarios, contorneando los mecanismos establecidos que usan los pisos tradicionales de intercambio. Las *securities* no son listadas ni comercializadas en un intercambio organizado. Los instrumentos *over-the-counter* son traficados “*off balance sheet*”. Se crean así posibilidades para que los intermediarios operen en un medioambiente de menores costos y regulaciones, pero con nuevos problemas de exposición al llamado riesgo sistémico.

Para una más fluida circulación del dinero se intensifica la interconexión de mercados, a partir y a través del desplazamiento de capitales, en segundos o minutos, de una empresa a otra, de una plaza a la otra. La globalización financiera, la competencia en mercados establecidos, son facilitadas por la tecnología; v. gr., por una proliferación de sistemas electrónicos de negociación injertados en bolsas; la introducción de la computadora; la desmaterialización de los títulos; las máquinas de transferencia inmediata; las redes de transmisión de datos; la difusión de la tarjeta de crédito. Desde 1970 hacen explosión el sector financiero y los mercados de valores, en creciente transnacionalización.

Se desarrollan los conglomerados financieros. Un pequeño número de casas de inversión y bancos, altamente capitalizadas, se vuelven jugadores globales con actividades diversificadas.

Las empresas de la *Spectronics* (especulación electrónica), exploran y explotan hasta los rincones de las economías nacionales y de la economía global; cada bolsillo y cada bolsa, cada mercado, contrato y transacción, cualquier operación y beneficio, “cualquier situación o giro inusual de la rueda de la fortuna económica”. Hacia la década de 1990, la *Spectronics* constituye un “sector financiero masivo, revolucionado y en gran medida desregulado, con las últimas armas de alta tecnología, que persigue bene-

ficios en cualquier campo de batalla, tensa los mercados de acciones y valores, arranca botín de cualquier catástrofe, remata a los económicamente heridos, y supera en sus transacciones a la ‘economía real’ en proporciones gigantescas” (Phillips, 1994).

El capital financiero especulativo internacional, se convierte en “megafuerza electrónicamente basada con el valor de por lo menos un trillón de dólares”, con tendencia a crecer. Cincuenta dólares van y vienen de un mercado de dinero a otro en el planeta, por cada dólar del valor global del comercio mundial.

Ante todo en Estados Unidos, a la vez espacio fundamental de la *Spectronics*, y cada vez más a escala del planeta, se revela especialmente la fractura entre la economía real y la financiera o simbólica. El capital financiero especulativo se extiende hasta todo rincón de la vida económica; desdeña las preocupaciones de financiamiento de la industria y de la nación; se alimenta y se expande donde puede; extrae tantos dólares como sean posibles del mayor número posible de situaciones y transacciones.

Gran parte de los beneficios van a pequeñas elites financiero-técnicas. Poco control se ejerce sobre la economía financiera, que va devorando y arrinconando a la economía real, y logra una formidable acumulación de poder financiero que se traduce en una creciente influencia política, sobre todo en lo referente a políticas económicas y sociales.

Los instrumentos y mecanismos espectrónicos proliferan, poco o nada regulados ni controlados, dislocadores de mercados, dando lugar a situaciones que requieren operaciones de rescate financiero de instituciones, grandes empresas, bancos, ahorro y préstamo, especuladores. Ellas se cumplen con dinero público, directo e indirecto, y la colaboración del gobierno (Federal Reserve, Ejecutivo Federal), legisladores que deben favores, y grandes firmas de Wall Street.

En situaciones críticas y operaciones de rescate destacan los ya mencionados derivados (proliferantes y diversificados), carentes de suficientes regulaciones y adecuados controles. Pocos políticos y administradores públicos comprenden plenamente sus complejidades, riesgos y peligros, mientras que el control de los usuarios se diluye. Los derivados se extienden a fondos mutuales y pensiones, y refuerzan la inestabilidad de los mercados financieros. Los modos complicados en que las empresas se interconectan para maniobrar mejor, hacen posible o probable una caída de dominós, aunque se dificulte prever en qué y cuáles, en quiénes, cuándo y

dónde, se producirá un colapso. Los derivados parecen adquirir una vida propia.

Grandes corredurías y numerosos usuarios participan en fondos apalancados: toman créditos para invertir en acciones, o en productos y derivados: con ello se modifica la relación deuda-capital accionario en la estructura financiera de una empresa. Se interconectan acciones de empresas de un mismo grupo, o de varios, de corredurías de un mismo país, o de diferentes países. Las pérdidas, las insolvencias cruzadas (*cross defaults*), las insolvencias en cascadas, pueden extenderse rápidamente a todo el sistema nacional y al internacional.

Los derivados amplifican los riesgos contra los cuales se supone que estarían asegurados, agravados por la conducción de estos negocios en secreto, sin examen o auditoría financiera exteriores, en detrimento de ahorradores, consumidores, pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales, etcétera. La Reserva Federal no abre sus deliberaciones al examen público, ni sus finanzas a una auditoría pública regular.

Este poder financiero-político va pasando sin precedentes de lo nacional a lo internacional, en interrelación con los desarrollos de los préstamos internacionales, de la innovación y la conglomeración financieras, y del mercado financiero internacional tecnológicamente integrado (Drucker, cit., Blumenthal, 1988).

La tecnología telemática que interconecta al planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros, lleva hoy la información sobre las políticas diplomáticas, fiscales y monetarias de todos los gobiernos, a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta. A partir de las últimas informaciones, los traficantes pueden confirmar y juzgar el efecto de nuevas políticas (monetarias, fiscales, laborales) consideradas sólidas, o impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones imprudentes; en cualquier caso deciden sobre los valores relativos de la moneda de los respectivos países, y en consecuencia compran o venden. El patrón informático constituye “el nuevo voto global sobre las políticas fiscales y monetarias de las naciones” (Walter W. Wriston).

Es altamente improbable, sino casi imposible, que el mercado financiero mundial retroceda a sus viejas fronteras nacionales. Dinero, ideas, conocimientos, informaciones, cruzan las fronteras de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados ya no son ubicaciones geo-

gráficas, sino datos en pantalla transmitidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los juicios de miles de traficantes traducen las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios. Los mercados revelan y evalúan las políticas de los países. Sus gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema, son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales, salariales de solidez aceptada, para armonizarlas, y para reforzar la cooperación financiera internacional.

Los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado plantea un problema de gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las clases e instituciones sociales, y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de los cambios tecnológico-financieros y la tasa de ajuste a los cambios por parte de quienes toman las decisiones; es decir, los gobiernos, las fuerzas e instituciones políticas, los empresarios, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres y las dislocaciones.

La autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales se ven afectadas por la creciente ineffectividad de los controles sobre el capital, y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de los errores políticos y económicos de los gobiernos. La economía nacional deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología amenaza con la obsolescencia a la noción tradicional de soberanía y a las políticas y legislaciones restrictivamente nacionales. Ello es cierto sobre todo en cuanto a las políticas y legislaciones monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, por parte de gobiernos que se enfrentan a fuerzas, procesos y resultados de difícil interpretación, previsión o control, en un medioambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, por parte de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

Un componente significativo del descontrol inherente a la *Spectronic* lo constituyen los *off-shores centers*, centros financieros extraterritoriales, o paraísos fiscales. La laxitud de las regulaciones a su respecto, la exención a los bancos que allí operan de una amplia gama de requisitos que normalmente se imponen a los intermediarios dentro del territorio, han generado un crecimiento importante de las transacciones especulativas en los últimos años. Las complejas relaciones empresariales entre bancos extraterritoriales —sucursales y filiales— y la casa matriz en el país de origen, y las oportunidades de discreción o secreto en materia de reglamentación que ofrecen dichos centros, son aprovechadas por grupos y para propósitos de la economía criminal y delitos de cuello blanco. Las lagunas o las diferencias existentes entre los distintos marcos normativos y contables, unidas a la tecnología disponible para realizar transferencias de recursos, dificultan la supervisión efectiva en el caso que se la quiera ejercer.

Al debilitamiento o anulación de la capacidad de control de los gobiernos nacionales no sucede una forma superior de regulación por el mercado financiero internacionalmente integrado. Sus grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a la crisis de la deuda, e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas, con base en informaciones incompletas. La unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única, lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran, y puede dar lugar a cadenas de colapsos (Soros, 1999; Smadja, invierno de 1998-1999).

Se plantean así problemas y conflictos que restringen o destruyen la gobernabilidad de los sistemas nacionales. Éstos en su mayoría carecen de estrategias y políticas y de instrumentos jurídicos que prevean y regulen las actividades bursátiles y bancarias, las entradas y salidas de capitales, que apliquen las normas existentes o las reformen y en todo caso las hagan cumplir.

El control de las crisis financieras y el logro de la gobernabilidad se verán dificultados por el creciente aumento del número de jugadores que cambian las reglas del juego en las finanzas globales. En las dos décadas inmediatamente posteriores a 1945, la principal fuente de flujos hacia los países subdesarrollados son los funcionarios de ayuda internacional; desde 1970 y hasta 1980, los principales bancos comerciales; en la década de 1990 el mayor parte el elenco en el escenario incluye a aseguradores, fondos

de pensión, de protección de riesgos y fondos mutuos. Es previsible que las futuras crisis financieras irán implicando mercados de *securities*, con su multiplicidad de instrumentos, y mecanismos, estrategias comerciales, nexos globales. Ello complicará el manejo de las crisis, por el número de reguladores, la negociación de algo con tantas partes diversas, el alto número de participantes sin interés en la nación ni en el sistema global, como se ve, las cosas pintan mal (Garten, 1999; Krugman, 1999, Strange, 1998).

V. CONTRATENDENCIAS Y LIMITACIONES

La acción limitante o destructiva de la globalización sobre el Estado, su soberanía y su intervención, real e intensa como es, no parece llegar a convertirse en totalidad imponente y fatalidad irreversible, como una parte del escenario de “fin de la historia”.

La globalización tiene dinámicas y asume formas contradictorias: homogenización contra heterogenización; localismo y regionalismo contra mundialismo; globalización económica contra carencia de globalización política y jurídica; globalización homogeneizante de la cultura contra reivindicaciones de la autonomía e identidad socioculturales, etcétera.

La globalización conlleva una polarización acelerada del mundo; se realiza por el impulso y bajo el control de las elites de los países centrales, según una lógica de acumulación de capital, no redistributiva y no solidaria, generadora de desigualdades. Una organización oligopólica de la economía mundializada se va imponiendo como mercado de distribución desigual del comercio, las inversiones, las finanzas y los ingresos, entre países, regiones y grupos (Scott, 1997; Mander y Goldsmith, 1996).

La generación de riqueza aumenta al tiempo que decae el ingreso global, sobre todo el de las clases asalariadas y medias. Ello resulta de un crecimiento que se consigue cada vez más desde hace veinte años, mediante una mayor productividad del trabajo por la nueva tecnología, y no con base en una mayor ocupación de la fuerza de trabajo. El desempleo aumenta en todo el mundo, incluso en países de la OCDE. La oferta de mercancías crece frente a una demanda estancada. El capital experimenta crecientes dificultades para realizar sus ganancias por medio de la venta de bienes y servicios; intenta superarlas mediante la exacerbación de la competencia entre empresas productivas en mercados estrechos, la priva-

tización de activos públicos, la especulación financiera, todas ellas a su vez co-productoras de crisis e ingobernabilidad.

La integración globalizante se da con referencia y en subordinación a los principales polos y ejes de la economía mundial, como incorporación selectiva al crecimiento y la modernización de ciertos países, regiones, ramas y empresas, clases y grupos, en conjunto minoritarias, y exclusión y abandono a su destino de un resto mayoritario.

Esta globalización multiplica desigualdades, desequilibrios y conflictos; impone condiciones de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización; destruye actores y tejidos sociales; limita o suprime de esta manera las condiciones y medios para la realización de los propios fines de la globalización.

En una nueva geografía mundial del desarrollo y el subdesarrollo, ante todo coexisten un primer mundo, un segundo mundo colapsado e incorporado de hecho al tercer mundo, y un cuarto y quizá un quinto mundo, con una vasta gama de inclusiones y exclusiones. El nuevo orden mundial en emergencia oscila entre las posibilidades de uni, tri, o pentapolaridad.

El primer mundo se presenta como una tríada: Estados Unidos y el hemisferio occidental, la Unión Europea, Japón y parte de la cuenca del Pacífico, entre cuyos componentes no deja de haber divergencias y conflictos. Las regionalizaciones avanzan (Unión Europea), presentándose contradictoriamente, a la vez como freno y alternativa a la globalización, y como escalón de la progresión que llevaría hacia ella. En el horizonte histórico se perfilan amenazas estancamiento y regresión de la economía mundial, de bloques económicos, políticas autárquicas y proteccionistas, guerras comerciales y financieras y guerras militares en sentido estricto (Hirst y Thompson, 1999; Stalings, 1995; Ohmae, 1995).

Los países desarrollados exhiben una insuficiencia de recursos y capacidades, frente a las necesidades virtualmente ilimitadas de recursos y demandas de ayuda del ex segundo mundo y de los tercer y cuarto mundos.

La población planetaria crece en contradicción con el desarrollo insuficiente de la economía mundial, y con su distribución desigual en espacios y en estructuras sociales.

La posible globalización se revela como un proceso que nadie termina de controlar total y efectivamente, por carencia de regulación política y jurídica, y tendencias al debilitamiento del Estado, su soberanía y pode-

res, especialmente en sus dimensiones rectoras, productivas y social-benefactoras.

Los gobiernos apoyan los factores, las tendencias y las formas y efectos de la globalización, sin la adopción de estrategias y políticas domésticas de refuerzo y compensación.

La globalización misma, las desigualdades y conflictos que le son inherentes o resultan de ella, crean o amplifican riesgos globales:

- a) Migraciones internacionales.
- b) Destrucción del medio ambiente y peligro de crisis ecológica mundial.
- c) Problemas mundiales de salud (drogadicción, SIDA, agentes patógenos).
- d) Peligros y amenazas de una mundialización espontánea y desordenada, no acompañada por una mundialización del derecho.
 - Desarrollo a través de las fronteras de la delincuencia organizada y la economía criminal.
 - Tráfico de drogas y lavado de dinero en mundialización.
 - Tráfico de armas y prestaciones de servicios.
 - Delitos de cuello blanco.
 - Fabricación y transporte de residuos contaminantes y tóxicos.
 - Universalización de la corrupción.
- e) Carrera armamentista, con crecientes facilidades de acceso a tecnologías avanzadas para Estados y grupos privados.
- f) Cambios en el equilibrio de seguridad entre el Norte y el Sur.
- g) Ascenso de los fundamentalismos (ideológicos, étnicos, nacionales, religiosos, sociales, culturales, políticos), especialmente en países atrasados con poblaciones en la miseria absoluta, cuyo número va en aumento.
 - Frustración y desesperación de excluidos, reprobados de la mundialización, y su descarga en reacciones irracionales, violencia ciega, rebeldías, insurrecciones, autodestrucción en masacres, guerras civiles, limpiezas étnicas.
- h) Entrelazamientos con el militarismo, el armamentismo y el terrorismo (de Estado y privado).

— Inspiraciones fundamentalistas en gobiernos ultraconservadores, y teocráticos, dictaduras, movimientos y regímenes extremistas (de derecha y de izquierda).

- i) Conflictos internacionales de todo tipo, estallables en cualquier momento en cualquier lugar del planeta.
- j) En general, la acumulación y entrelazamiento de peligros globales como limitante o destrucción de la globalización.

VI. CRISIS FINANCIERAS INTERNACIONALES

Las crisis financieras internacionales constituyen uno de los principales peligros globales.

La crisis que estalla en Tailandia en julio de 1997, se extiende rápidamente por el Sudeste de la región, hacia octubre ya es una crisis asiática, y pronto una gran depresión asiática. Desde Asia, la región de más rápido crecimiento, una marea de contracción y un ciclo de acontecimientos se extienden a otros países, se vuelve catástrofe en Rusia, casi colapso en Brasil. Se impone una terapia de choque fiscal, se hace cundir la alarma en América Latina. La economía mundial es llevada al borde de una depresión generalizada. Al día de hoy, el cuadro general sigue siendo negativo, y subsiste la amenaza de una reanudación o agravamiento de la crisis (Wade y Veneroso, septiembre-octubre de 1998).

La crisis no superada va siendo acompañada por una crisis de la gestión de ésta. Se persiste en un diagnóstico inadecuado y en una terapéutica obstinadamente fiel al paradigma que llevó a la catástrofe. Deben diferenciarse, sin embargo, las reacciones según se trate de países asiáticos, de Europa, de los gobiernos y departamentos del Tesoro de Estados Unidos y Gran Bretaña, de organismos internacionales (Wade, invierno de 1998-1999).

La crisis erosiona la fe en el capitalismo de muchos países subdesarrollados, que reaccionan contra la ilimitada liberalización económica y el caos que desencadenó. Se enfría o disuelve el entusiasmo sobre amplios acuerdos de libre comercio; resurgen el interés y la demanda por la intervención del Estado y un posible proteccionismo. La evidencia del fracaso y los altos costos de las políticas del FMI generan, como contragolpe, la difusión de las críticas a través del espectro político (nacional e internacional), la pérdida de credibilidad del FMI, la necesidad de enfrentamien-

to del “más serio desafío hasta hoy a la ortodoxia del mercado libre desde el fin de la Guerra Fría”.

Desde el segundo cuatrimestre de 1998, los gobiernos asiáticos relajan los programas de austeridad patrocinados por el FMI, buscan expandir la demanda doméstica, y restringir el libre movimiento de capitales a través de las fronteras nacionales. Se rechaza el modelo del capitalismo angloamericano. Se constata que el mercado libre fracasa en satisfacer necesidades, expectativas y demandas básicas que provienen de los grupos mayoritarios. Se acusa al libre flujo de capital financiero a través de las fronteras, y a la apertura de la cuenta de capital, como una de las causas fundamentales de la crisis. La liberalización permite grandes e incoordinadas entradas de capital y luego sus salidas torrenciales, cambios de flujos financieros que causan desequilibrios y convulsiones a los que una nación puede no sobrevivir. A la inversa se busca un reordenamiento del poder que lo aleje de los mercados y lo acerque a los gobiernos, para el ejercicio de un mayor intervencionismo que recupere el control de las economías. Se admira a China, y en parte a la India, que eluden los impactos directos de la crisis por tener una moneda no convertible que impide las entradas y salidas de dinero caliente, sin prevenir la inversión extranjera directa.

Por este camino se internan, con diferentes grados de intensidad y alcance, ante todo Malasia, pero también Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur. En Japón, se discute la introducción de controles al capital para la protección contra los ataques especulativos; se aprueba su uso en otras partes de Asia; se desea que el Grupo de los Siete revise las políticas respecto a la liberalización de los flujos de capital. China e India mantienen los controles de capital. Asia, una cuarta parte del producto bruto mundial y la mitad del ahorro mundial, se mueve con mayor o menor fuerza hacia los controles sobre los movimientos de capital.

Algunos gobiernos de la Unión Europea, de los cuales trece de un total de quince son socialdemócratas, ante todo, los gobiernos de Francia y Alemania apoyan algunas posibles formas de control de los flujos de capital, tienden a oponerse al impulso que Estados Unidos quiere dar a un régimen mundial de libre mercado de capitales. Se reconocen los efectos distorsionantes y desestabilizantes que sobre los mercados financieros producen los gigantescos y volátiles flujos de capital. Se teme la exposición catastrófica de la estructura financiera europea a los libres flujos de capitales, los peligros para el euro lanzado el 1 de enero de 1999 y para su

posible conversión en reserva monetaria internacional más atractiva que el dólar, y con ello el fortalecimiento de Europa como actor influyente en las decisiones sobre la economía mundial. Francia y otros gobiernos europeos reafirman la necesidad que la autoridad pública fije las reglas del juego, regule los mercados y delimite el lugar de la competencia, y que también la economía global sea regulada. Se espera que los controles de emergencia sobre los flujos de capital impidan la quiebra monetaria, y sean parte integral de una nueva arquitectura financiera mundial.

Las reacciones contrarias a los controles sobre los flujos financieros, las exigencias imperativas de una apertura más completa de los países subdesarrollados al comercio y las finanzas inter y transnacionales, provienen de Estados Unidos, Wall Street, el gobierno federal, la Reserva Federal, el Tesoro del Reino Unido, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE, la Organización Mundial de Comercio.

Estados Unidos está interesado en el libre movimiento internacional de capitales. Su tasa agregada de ahorro doméstico es la más baja de los países de la OCDE. Por consiguiente, para sostén de su consumo y su inversión, Estados Unidos necesita y puede tomar prestado del resto de los ahorros mundiales. Para ello, usar bonos del Tesoro, y reciclar ahorros en forma de inversión extranjera directa, inversiones de portafolio, préstamos, en condiciones de baratura y con rendimientos mayores, con más facilidad si los mercados financieros llegan a estar altamente integrados.

Los bancos y firmas de Wall Street (y detrás de ellos ahorradores y pensionistas) quieren expandir sus ventajas haciendo negocios en los mercados de los países subdesarrollados, sin controles de capital y otros impedimentos.

La imposición de libres movimientos de capital apunta además a la definición y aplicación de patrones globalmente uniformes, las mismas reglas del juego en Estados Unidos y en el resto del mundo, para el tratamiento de las finanzas y de las corporaciones transnacionales, en cuanto a las condiciones de libre entrada y salida, el tratamiento igual para empresas extranjeras y domésticas, los mercados libres de trabajo, los bajos impuestos, un Estado benefactor mínimo. Las corporaciones podrían así moverse libremente de país a país, y competir con empresas nacionales o regionales sobre bases más iguales y con la superioridad de hecho (Garten, 1999).

Al FMI se le imputan los errores del diagnóstico inicial; la defectuosa construcción de paquetes de rescate y reestructuración, y su carácter in-

trusivo y coactivo; la prioridad dada a la liberalización financiera y a la reestructuración en gran escala de las economías emergentes sobre su posterior estabilización; la ceguera respecto a las necesidades socioeconómicas, políticas y sistémicas, y la consiguiente siembra de semillas de problemas y conflictos sociales y políticos por muchos años por venir.

El FMI libera a los mercados internacionales de capital de toda culpa por la actual crisis y sus repercusiones, atribuida en cambio a los países asiáticos, como un merecido castigo de los mercados financieros internacionales por las administraciones de los malos gobiernos, y por causas internas como el “capitalismo de amigos” (*Crony Capitalism*). Sostiene y reafirma por el contrario que los controles al capital promueven la mala asignación de recursos; protegen a los sistemas financieros de choques saludables y mecanismos correctivos. Los libres mercados de capital son clave para la recuperación y avance de la economía mundial.

El FMI usa su control del dinero de rescate y moviliza grandes créditos *stand-by* y préstamos, para imponer determinados cambios en las políticas gubernamentales de países afectados por la crisis, sobre todo: garantías gubernamentales de pago de la deuda externa; reformas estructurales liberalizantes, más allá de lo necesario para la estabilización; facilidades para los movimientos del capital financiero; lento desembolso de fondos; imposición de condicionalidades para forzar la reestructuración.

La World Trade Organization (ex GATT) negocia un Acuerdo sobre Servicios Financieros, firmado en diciembre de 1997, que compromete a los países a la apertura de sus mercados bancarios, de seguros y de valores, a las firmas extranjeras, o de lo contrario, de no firmar, bajo la amenaza implícita que, en caso de crisis, la ayuda de Estados Unidos y del FMI estaría menos disponible.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) negocia un Multilateral Agreement on Investment (MAI) entre sus países miembros. Verdadera carta de derechos y de libertades irrestrictas de las corporaciones transnacionales, el Acuerdo se propone ilegalizar las diferencias de trato entre inversores extranjeros y domésticos, en cuanto a la inversión extranjera directa y a otras formas líquidas de inversión. La intención es invitar a los países subdesarrollados después de la ratificación, para que firmen o de lo contrario sean superados por los inversores extranjeros. El surgimiento de complicaciones, la publicidad nulificadora del secreto, la polémica desencadenada por las filtraciones, el rechazo de gobiernos miembros de la OCDE como Francia en defensa de la soberanía

nía, obligan a posponer momentáneamente la consideración del proyecto (Kobrin, 1998).

La resistencia en países asiáticos y subdesarrollados, y del primer mundo como Japón y Francia, a la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional de extrema liberalización de los movimientos de capital como clave de la prosperidad mundial, la reivindicación del intervencionismo estatal y de sus poderes reguladores del mercado y la economía, perfilan un cambio y enfrentamiento en el escenario político, todavía sin desenlace definitivo. Gobiernos y corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Gran Bretaña, el Grupo de los Siete, los organismos financieros internacionales, sostienen la campaña tendiente al equipamiento del FMI con grandes poderes para requerir a sus prestatarios la liberalización de la cuenta de capital, mediante la revisión del articulado del FMI, y el otorgamiento de poderes de condicionalidad cruzada.

Se propone la revisión del artículo I, que define la promoción de la liberalización ordenada del capital como uno de los principales propósitos del Fondo, respecto a la cuenta corriente y a la cuenta de capital. Aprobado el nuevo articulado, el FMI adquiriría más poder sobre la mayoría de los países subdesarrollados.

Se propone también la revisión del artículo VIII, que describe las jurisdicciones del Fondo, y por ende las materias sujetas a sanciones legales. El Fondo tendría la misma jurisdicción sobre la cuenta de capital de sus países miembros que la que tiene sobre la cuenta corriente, y podría así supervisar y aprobar cualquier restricción a la cuenta de capital.

El Congreso y el Tesoro de Estados Unidos buscan otorgar al FMI el poder de condicionalidad cruzada. Según la legislación pendiente en el Congreso de los Estados Unidos sobre el pago de la cuota al FMI, no podrían pagarse fondos estadounidenses hasta que el departamento del Tesoro certificara al Congreso que todos los países del Grupo de los Siete habrían acordado que solicitarían al Fondo el retiro de los préstamos a países que no hubieran cumplido ciertas condiciones. Éstas requerirían de los países prestatarios: la eliminación de créditos subsidiados por gobiernos para negocios o instituciones favorecidas; la liberalización de restricciones al comercio y las inversiones internacionales, según los acuerdos al respecto.

VII. ¿MUERTE O TRANSFIGURACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN SOBERANO?

El Estado en la globalización esta sometido a una dialéctica contradictoria. Por una parte, se presentan las fuerzas y tendencias a su debilitamiento y decadencia —las profecías sobre su extinción—.

Por la otra, la continuidad y el fortalecimiento del Estado, la reasunción y perfeccionamiento de su papel soberano e intervencionista, aunque transformándose para superar sus limitaciones y deformaciones y ajustarse a los retos del desarrollo y la globalización. Ambas opciones coexisten, se entrelazan, se oponen y se refuerzan mutuamente, sin una solución que dé primacía a una sobre la otra. La capacidad reguladora y controladora del Estado sobre la economía depende de la dirección y el grado en que este dilema se resuelva.

Hasta ahora, el Estado y su soberanía no están condenados al total debilitamiento ni a la completa extinción. Sufren sí infracciones a la soberanía y restricciones al ejercicio de la autonomía de acción. Ello plantea dudas e interrogantes respecto a la idea tradicional de una soberanía total, monolítica, ilimitada, indivisible, inenajenable. A través de su trayectoria y vicisitudes históricas, en su doble índole, ideológico-teórica y práctica, interna y externa, la soberanía ha sido siempre relativa, limitada, heterogénea, divisible y alienable en algunos de sus componentes, aspectos y niveles (sobre el problema de la soberanía: Spruyt, 1994; Chilcote, 1994; Smith, 1995).

La globalización, el debilitamiento y decadencia del Estado, no se imponen totalmente ni son irreversibles. No existen contradicciones necesarias ni conflictos insuperables entre la soberanía del Estado-nación y la integración económica mundial.

La desagregación, la divisibilidad, la enajenación de algunos de los componentes de la soberanía, no implican necesariamente una disminución del Estado-nación.

Ante todo, las restricciones indicadas afectan la soberanía en diferentes componentes y alcances. Pueden resultar en una situación de derecho, de debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; de disminución del control efectivo sobre ciertos instrumentos y procesos de decisión. O bien, puede ser de hecho, como pérdida de capacidades autónomas para diseñar y realizar políticas. Puede darse la pér-

didada de la soberanía del Estado, o su subsistencia disminuida para el ejercicio.

Las restricciones a la soberanía varían y son calificables según los casos, los espacios y los tiempos, el interjuego de las condiciones (económicas, sociales, políticas, nacionales e internacionales). El avance de la globalización no se cumple de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados, ni llega a tener un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean o usan brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para Estados que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos. Factores condicionantes son la ubicación de los Estados en la división mundial del trabajo y en los bloques de poder, y en las principales organizaciones e instituciones internacionales; las tensiones entre lo económico (globalizante) y lo político (nacionalizante).

Así, los Estados se integran desigualmente en la economía mundial y en el sistema interestatal. Los actores y procesos políticos nacionales pueden ser más o menos fuertemente influidos por fuerzas y dinámicas globales en algunos países, o nacionales o regionales en otros. Algunos Estados pueden tratar de aislar relativamente sus economías de las redes económicas transnacionales, mediante: restauración o refuerzo de fronteras, separación de mercados, extensión de las leyes nacionales para el control de factores con movilidad internacional. Pueden también adoptar políticas de cooperación o integración con otros países. Los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; aceptar restricciones a la misma pero adquirir nuevas capacidades para regular mejor las fuerzas transnacionales que están más allá de su control efectivo; involucrarse en nuevas formas de participación e intervención políticas internacionales; renovar sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional (sobre experiencias de integración supranacional, ver, Hurwitz y Lequesne, 1991; Smith, 1993; Kaplan, diciembre de 1985).

Examinados con la perspectiva de las últimas décadas, los Estados siguen siendo una fuerza poderosa y competente, en su capacidad para el ejercicio del poder coercitivo, la renuencia o la oposición a permitir el examen crítico externo de lo que sucede en su territorio, y a someter sus disputas al arbitraje de una autoridad superior (Naciones Unidas, Corte Internacional de Justicia, otros cuerpos similares); y preservan celosamente su derecho de reprimir hacia el interior y de hacer la guerra hacia el exterior.

El papel del Estado como institucionalidad portadora de legitimidad, consenso y legalidad, permanece inmodificado, en lo interno y en lo externo. Las limitaciones y crisis de la globalización, del desarrollo neocapitalista y de las políticas neoliberales, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir hasta hoy soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos privados en posición de dominación, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la intervención, mediación arbitral y rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones generales de reproducción de los respectivos sistemas, de recuperación, de coherencia, de equilibrio y continuidad, de crecimiento y de gobernabilidad. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y autoacumulación de poderes, recursos y posibilidades de acción, por y en favor del Estado y las elites públicas, con el apoyo de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

El Estado puede conservar y en muchos casos conserva, puede adquirir y en muchos casos adquiere, nuevos papeles y funciones para cualquier variedad del desarrollo interno y para el avance en la integración internacional con salvaguardia de los intereses nacionales, al recuperar o adquirir un papel central a este respecto.

Paradójicamente, las reformas neoliberales se han diseñado e intentado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas autoritarias: uso de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para las naciones. La liberalización no ha traído los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado es llevado así a reafirmarse como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz de cumplir adecuadamente esta función (v. gr. rescates y reprivatizaciones de la banca). Se promete o esboza reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

También paradójicamente, el Estado se vuelve requisito para el avance de la globalización. Por una parte, admite la divisibilidad de la soberanía en parcelas y la enajenación de algunas de ellas en favor de agencias y regulaciones internacionales. Por la otra parte, no deja por ello de ser soberano, voz exclusiva de una población delimitada por el territorio. Como tal, como proveedor de legitimidad y consenso a los acuerdos y delegaciones de poderes, el Estado se vuelve soporte material, actor, articulación o pivote entre ellas y las fuerzas y actividades subnacionales.

La importancia de la cuestión se revela aún más si se admite que no es posible el avance en un desarrollo nacional digno de ese nombre, de la integración en los procesos globalizantes, ni la mayor o menor armonía entre ambas dimensiones, sin las estrategias y políticas y las regulaciones jurídicas que garanticen las condiciones de gobernabilidad.

La gobernabilidad económico-financiera y política en el actual orden mundial puede ser buscada en varias dimensiones, nexos e interacciones:

- a) Acuerdos entre los principales Estados nacionales, ante todo el Grupo de los Tres, de la tríada o el Grupo de los Siete o el Grupo de los Ocho.
- b) Acuerdos entre un número sustancial, mayoritario o total, de Estados, y la creación por los mismos de agencias reguladoras internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de Comercio Mundial (ex GATT), OCDE.
- c) Bloques comerciales y de inversión para grandes áreas económicas: Unión Europea, Asociación Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA), Mercosur.
- d) Políticas de nivel nacional.
- e) Políticas de nivel subnacional.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BARNET, Richard J. y CAVANAGH, John, *Global Dreams-Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1998.

- BOOTH, Ken y SMITH, Steve, *International Relations Theory Today*, The Pennsylvania State University Press, 1995.
- BOYER, Robert y DRACHE, Daniel, *State Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- BRAUDEL, Fernand, *Civilization & Capitalism 15th-18th Century*, Nueva York, Harper & Row, 1979, vol. 3.
- BRESSAND, Albert, “Impacto del cambio tecnológico sobre la economía internacional”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, año 13, núm. 138, septiembre de 1988.
- BULMER-THOMAS, Victor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, 1994.
- CHILCOTE, Ronald, *Theories of Comparative Politics. The Search for a Paradigm Reconsidered*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1994.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Panorama social de América Latina 1998*, Nueva York, Naciones Unidas, 1998.
- DOLLFUS, Olivier, *La mondialisation*, París, Presses de Science Po., 1997.
- DOREMUS, Paul N., *The Myth of the Global Corporation*, Princeton University Press.
- DRUCKER, Peter, “The Changed World Economy”, en Blumenthal, M. Michael, “The World Economy and Technological Change”, *Foreign Affairs*, vol. 66, 1988.
- DUNNING, John H., *The Globalization of Business*, Londres y Nueva York, Routledge, 1993.
- GARTEN, Jeffrey E., “Lessons for the Next Financial Crisis”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, marzo-abril de 1999.
- HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford California, Stanford University Press, 1995.
- HIRST, Paul y GRAHAME, Thompson, *Globalization in Question*, Oxford, Polity Press, 1996.
- HORSMAN, Mathew y MARSHALL, Andrew, *After the Nation-State-Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins, 1994.

- HURWITZ, Leon y LEQUESNE, Christian (eds.), *The State of the European Community-Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Boulder Colorado, Lynne Rienjjer Publishers, 1991.
- IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Economic and Social Development into the XXI Century*, Oouis Emmerij (ed.), Washington, D. C., 1997.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *World Employment 1996/1997-National Policies in a Global Context*, Génova, I. L. O., 1996.
- MANDER, Jerry y GOLDSMITH, Edward (eds.), *The Case against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books, 1996.
- KAPLAN, Marcos, “El Sistema de las Relaciones Políticas y Económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, año 10, núm. 108, diciembre de 1985.
- , *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989.
- , “Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales”, en Kaplan, Marcos (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, Petróleos Mexicanos-UNAM, 1993, t. 1.
- , “Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución”, en Kaplan, Marcos (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, Petróleos Mexicanos-UNAM, 1993, t. 4.
- , *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, 1996.
- , “El Estado latinoamericano: entre la crisis y las reformas”, *Sistema*, Madrid, núm. 147, noviembre de 1998.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers-Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987.
- , *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House, 1993.
- KOBRIN, Stephen J., “The MAI and the Clash of Globalizations”, *Foreign Policy*, núm. 112, otoño de 1998.
- KRUGMAN, Paul, “The Return of Depression Economics”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 1, enero-febrero de 1999.

- LANDES, David S., *The Wealth and Poverty of Nations-Why Some are so Rich and Some so Poor*, W. W. Norton & Co., 1998.
- LATOUCHE, Serge, *Les dangers du marché planétaire*, París, Presses de Science Po, 1997.
- MAILLARDET, Jean de, *Un monde sans loi. La criminalité financière en images*, París, Editions Stock, 1998.
- MATHEWS, Jessica T., “Power Shift”, *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, *La mondialisation*, París, Presses Universitaires de France, 1997.
- NOCHTEF, Hugo, “El nuevo paradigma tecnológico y la simetría Norte-Sur”, *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, Depalma, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1989.
- OHMAE, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- PHILLIPS, Kevin, *Arrogant Capital. Washington, Wall Street, and the Frustration of American Politics*, Boston-Nueva York, Little Brown and Co., 1994.
- POSTMAN, Neil, *Technopoly. The Surrender of Culture to Technology*, Nueva York, Vintage Books, 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa, 1998.
- RIFKIN, Jeremy, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G. Putnam's Sons, 1995.
- ROTHSCHILD, Emma, “Globalization and the Return of History”, *Foreign Policy*, núm. 115, verano de 1999.
- SASSEN, Saskia, “Global Financial Centers”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1999.
- SCLOVE, Richard E., *Democracy and Technology*, Nueva York-Londres, The Guilford Press, 1995.
- SCOTT, Alan (ed.), *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, Londres, Routledge, 1997.
- SMADJA, Claude, “The End of Complacency”, *Foreign Policy*, invierno de 1998-1999.
- SMITH, Peter H. (ed.), *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 1993.

- SOROS, George, *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Plaza y Janés, 1999.
- SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, 1994.
- STALINGTS, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995.
- STOPFORD, John, “Multinational Corporations”, *Foreign Policy*, invierno de 1998-1999.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996.
- , “The New World of Debt”, *New Left Review*, núm. 230, julio-agosto de 1998.
- WADE, Robert y VENEROSO, Frank, “The Gathering World Slump in the Battle over Capital Controls”, *New Left Review*, Londres, núm. 231, septiembre-octubre de 1998.
- WADE, Robert, “The Coming Fight over Capital Flows”, *Foreign Policy*, Washington, D. C., Winter 1998-1999.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Politics of the World-Economy. The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge-París, Cambridge University Press-Editions de la Maisons des Sciences de l’Homme, 1984.
- WATERS, Malcolm, *Globalization*, Londres y Nueva York, Routledge, 1995.
- WRISTON, Walter B., “Technology and Sovereignty”, *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, 1988.

ASPECTOS REGULATORIO-INSTITUCIONALES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Jorge WITKER*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conceptos jurídicos sobre la inversión extranjera directa (IED)*. III. *Importancia y evolución reciente de la IED*. IV. *Regulaciones multilaterales de la IED*. V. *Regulaciones regionales de la IED*. VI. *Los tratados bilaterales de inversión*. VII. *Hacia un tratado latinoamericano para la promoción y protección de la inversión (ALPI)*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La economía atraviesa por un proceso de cambios radicales sin paralelo en la historia, en la cual la tecnología juega un papel determinante. Las innovaciones tecnológicas han servido de sustrato para facilitar el proceso de transformación mundial hacia una economía más global e interdependiente, en la que los países se enfrentan a nuevas tensiones y problemas externos que determinan no sólo su actuación internacional sino también sus políticas públicas. Al mismo tiempo, lo que sucede al interior de un país repercute, de manera positiva o negativa, en el ámbito internacional, en función de su riqueza, de su particular peso específico en la sociedad internacional y de la habilidad del respectivo grupo gobernante para adaptarse a los fenómenos de globalización e interdependencia característicos de nuestros días.¹

El impacto tecnológico ha sido decisivo y fundamental en la economía. Los avances en la ciencia aplicada han propiciado una verdadera revolución en el sector de las telecomunicaciones. Los movimientos del ca-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Ianni, Octavio, *La sociedad global*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998, pp. 139 y ss., y véase Kaplan, Marcos, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, UNAM-PEMEX, t. IV, 1993.

pital y el acceso instantáneo a bancos de información y conocimientos, han alterado la estructura tradicional de los procesos productivos. La disponibilidad de información es hoy una importante ventaja comparativa para alentar el crecimiento económico.²

La facilidad de penetración del conocimiento y de todo tipo de información, rebasa el concepto tradicional de frontera y territorio, por la dificultad que implica para los países su regulación. Basta citar el caso de las transacciones financieras, donde sólo se requiere presionar la tecla de una computadora para realizar una operación de capital de grandes dimensiones, e incluso, de manera casi imperceptible para efectos de control.

Por otro lado, el colapso del modelo socialista, modelo que sirvió durante décadas de contrapeso o alternativa a la expansión del capitalismo después de la Segunda Guerra Mundial, ha contribuido significativamente, entre otros factores, a la propagación del modelo neoliberal, con la consecuente consolidación de las economías de mercado, con plena orientación al sector externo. Estos cambios han sido alimentados política e ideológicamente por las naciones industrializadas, particularmente Estados Unidos, así como por los organismos multilaterales, entre ellos el Fondo Monetario Internacional, a través de las recomendaciones que dan a los países miembros para “superar” sus problemas económicos.³

El desarrollo de las telecomunicaciones ha facilitado; también, las transacciones comerciales, las cuales constituyen junto con los flujos de capital, el motor del crecimiento en el sistema económico de nuestros tiempos y elementos centrales del esquema neoliberal.

En un mundo cada vez más competitivo e interdependiente, en el que los espacios para acceder a un mayor número de consumidores son más estrechos, se requiere de nuevas fórmulas para conquistar otros mercados. Esto ha propiciado cambios significativos en la producción y en la división internacional del trabajo. De ahí el reto que representa la competitividad para cada país, a fin de poder hacer frente a una demanda cada vez más diferenciada, compleja y exigente de parte de los consumidores. Se

2 Correa, Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, UNAM, 1999, p. 137.

3 El esquema neoliberal fue impulsado desde mediados de los ochenta por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Sin embargo, su difusión a nivel mundial, o mejor dicho su globalización se da en los noventa, luego de la caída del bloque socialista, el cual sirvió durante la época de la posguerra como contrapeso de la penetración capitalista.

explica también, en este contexto, el interés de los países por conformar áreas regionales de libre comercio.⁴

La regionalización, como lo denomina León Bendesky⁵ tiene como propósito acrecentar las ventajas de mercado frente a terceros países que no pertenecen al área. Implícitamente se produce una situación de diferenciación y proteccionismo hacia las naciones que no participan en el esquema regional.

A simple vista existiría una contradicción de fondo entre la consolidación de un sistema económico global y el surgimiento de nuevas agrupaciones regionales de carácter comercial; sin embargo, no existe contradicción sino complementación entre ambos procesos. Sin profundizar en el tema conviene enfatizar algunos aspectos.

El temor de un retroceso en materia de apertura económica a nivel global, que se percibió durante la desgastante y prolongada negociación de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dio pie a una fundada incertidumbre respecto al futuro de la liberalización comercial. Esta situación llevó a los países a buscar alternativas, no sólo para la colocación de sus productos, sino incluso para asegurar el movimiento de capitales o el acceso a recursos externos necesarios para su desarrollo. Proliferan así las iniciativas por conformar zonas regionales de libre comercio. El TLCAN, el Mercosur, la Comunidad Andina y el ALCA, surgen como esquemas para asegurar, por lo menos en un espacio natural geográfico, el acceso de mercancías y servicios sobre bases preferenciales. Desde esta perspectiva se puede hablar de regionalismo abierto, no contrario diametralmente al proceso de globalización, en el cual incluso se busca la cooperación intrabloques o entre distintas zonas comerciales.⁶

Además del comercio exterior, la inversión extranjera constituye otra importante fuente de ingresos para llevar a cabo los procesos de desarrollo e industrialización requeridos. Ahora bien, en la era de la globaliza-

4 Ramacciotti, Beatriz *et al.*, *Derecho internacional económico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

5 Véase Bendesky, L., "Economía regional en la era de la globalización", *Comercio Exterior*, México, vol. 44, núm. 11, noviembre de 1994, p. 985.

6 No deben olvidarse las negociaciones para la incorporación de Chile al TLCAN; la Iniciativa de las Américas; la posibilidad de concebir un acuerdo transatlántico entre la Unión Europea y Estados Unidos en un primer paso para luego incluir el área del TLCAN, la negociación entre la Unión Europea y el Mercosur para establecer un acuerdo marco de cooperación y la última Junta Americana-Europea de Río de Janeiro del 28 al 30 de junio de 1999.

ción económica, la inversión extranjera juega un doble papel. Por un lado, se ha convertido en fuente alterna de financiamiento para el sector público; por el otro, constituye una significativa transferencia de capital para el sector privado, que requiere de recursos frescos para adquirir tecnología de punta y producir artículos de mayor calidad con el menor costo posible.

Una característica peculiar del sistema internacional actual es la competencia en la que se ven inmersos los países para captar inversión privada. Estos flujos, sin embargo, son cada vez más escasos. Las economías de las naciones industrializadas enfrentaron en los últimos años algunos problemas de recesión, con la consecuente desaceleración del crecimiento económico y de una disminución en los niveles de ahorro interno y, por ende, de capital excedente. A lo anterior se debe sumar el desvío de recursos que ha significado para las naciones receptoras de capital en América Latina y otras regiones, la reconstrucción de Europa del Este, donde ha sido prioritario inyectar importantes sumas de capital para apoyar el proceso de transformación de las economías centralizadas a las de mercado en los países ex comunistas.⁷

Si bien en principio los capitales extranjeros arriban a los mercados que más ventajas y ganancias les proporcionan, existen también condicionantes de otra naturaleza, a saber: aspectos políticos, expectativas sociales, ya sean optimistas o negativas, condiciones de mercado, posición geográfica y facilidades de acceso a otros mercados, facilidades para la repatriación de utilidades, incentivos fiscales y productivos, etcétera.

Por tanto, a efecto de atraer flujos de capital extranjero, la mayoría de los países han realizado importantes reformas económicas y jurídicas, para adecuar sus legislaciones nacionales al nuevo entorno internacional. Casi todos los países del orden han procedido en este sentido, no obstante, existe siempre un alto riesgo de vulnerabilidad para sus economías, frente al flujo excesivo de capitales extranjeros volátiles, como lo llegan a ser los capitales en cartera. Paralelamente, las reformas emprendidas en este sentido, han contribuido a la consolidación del sistema capitalista neoliberal.⁸

7 Peter Martin, Hans y otro, *La trampa de la globalización*, Madrid, Taurus, 1998, p. 123, y véase Yip, Georges S., *Globalización: estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1997.

8 Soros, George, *Crisis del capitalismo global*, México, FCE, 1999.

Además de la influencia que el factor tecnológico ha tenido para la conformación del sistema económico internacional actual, ha sido también determinante el papel de Estados Unidos, de otras naciones industrializadas y de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, la OCDE; para acentuar los principios económicos neoliberales. La posición de estos organismos en determinar y “recomendar” esquemas de política económica son prueba de ello.

En este contexto, se puede decir hasta cierto punto que los esquemas neoliberales prevalecientes, a escala mundial, han sido en parte impulsados deliberadamente por las naciones industrializadas que los promueven, con el propósito de encontrar un entorno propicio para la colocación de sus productos y para la exportación de sus excedentes de capital, asegurándose el máximo de ganancia, con el menor riesgo posible.⁹

Desde el punto de vista jurídico, los elementos descritos se inscriben en una dicotomía de múltiples efectos. En efecto, la economía internacional, centrada en las economías nacionales, comienza a ser erosionada por la globalización o mundialización que se centra en una integración de empresas, mercados y finanzas que adquieren autonomía respecto de los propios estados nacionales.¹⁰

En este entorno debe inscribirse la facultad regulatoria de los Estados respecto a la inversión extranjera directa, sector que hoy día se inscribe en los flujos financieros que como impulsores han dinamizado a la sociedad global de fin de siglo.

Este documento comprende un análisis de las regulaciones de la inversión extranjera directa en el mundo actual en sus vertientes multilaterales y regionales, concluyendo en aprovechar tales esfuerzos en la posibilidad de suscribir o proyectar un tratado latinoamericano para la promoción y protección de la inversión directa latinoamericana como un paso previo para insertar a la región en los esfuerzos globales que a niveles de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y la Organización Mundial de Comercio se realizan.

9 OCDE, documentos “Towards Multilateral Investment Rules”, París, 1996.

10 Varios autores, *El papel de derecho internacional en América*, México, UNAM, The American Society of International Law, 1997.

II. CONCEPTOS JURÍDICOS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Para precisar lo que entendemos en este documento por inversión extranjera, nos parece jurídicamente pertinente convenir en los siguientes elementos:

1. *Inversión extranjera*

Son aquellas inversiones¹¹ realizadas en un país o región específicos a través de las vías que señalen las leyes que impliquen transferencia de capital desde el exterior, sea que el proyecto se efectúe directamente por el inversionista¹² extranjero o mediante su asociación con un inversionista nacional.

Al analizar el tema de inversión extranjera hay que distinguir la inversión extranjera directa (IED), que es el capital productivo invertido a largo plazo de la inversión extranjera en cartera (mercado de dinero y mercado de capitales), que es una inversión de corto plazo básicamente especulativa, porque busca —atraída por la alta rentabilidad ofrecida en los mercados emergentes— la mayor ganancia en el menor tiempo posible. Para efectos metodológicos,

por inversión extranjera directa entendemos los flujos internacionales de capital en los que una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. La característica distintiva de la inversión extranjera directa es que no sólo implica una transferencia de recursos, sino también la adquisición del control. Es decir, la filial no solamente tiene una obligación financiera hacia la empresa materna, es parte de la misma organización estructural.¹³

En otras palabras,

la IED (Inversión Extranjera Directa) es aquella que tiene características de permanencia y se materializa principalmente instalando una empresa nueva o ampliando una existente; mientras que la inversión de cartera o de porta-

11 La inversión es cualquier clase de activo como inversiones en la creación, expansión o participación de una empresa y que puede asumir distintas modalidades en los países huéspedes.

12 Inversionista. Persona natural o jurídica de un país que actúa como sujeto que transfiere capitales con el carácter de inversión extranjera.

13 A. Barrera, Carlos *et al.*, *El impacto de la globalización, la encrucijada de la economía del siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1994, p. 29.

folio, se orienta fundamentalmente a operaciones bursátiles en todas sus variantes y, preponderantemente, hacia diferentes actividades financieras y cambiarias.¹⁴

2. Formas de transferencia de capital o modalidad de los aportes

- Moneda extranjera
- Bienes físicos
- Tecnología
- Créditos
- Capitalizaciones
- Títulos de deuda externa.

Jurídicamente estas modalidades de aporte pueden significar:

- a) Transferencia de recursos de participación en la estructura de la propiedad de las empresas.
- b) Transferencia de recursos sin participación en la estructura de la propiedad de las empresas.
- c) Participación en la estructura de la propiedad de las empresas con transferencia de recursos.
- d) No participación en la estructura de propiedad de las empresas sin transferencia de recursos (alianza estratégica y redes estratégicas).¹⁵

En este contexto y en los supuestos de no existir transferencia de capital, existiendo flujos de inversión que pueden presentarse en especie y en capital bajo contratos específicos. Los contratos más usuales son los siguientes.

A. *El contrato de Know-How*

Se formaliza por escrito, de carácter comercial por el cual se transmite el uso, disfrute y explotación de un conocimiento técnico-comercial, científico o industrial, usualmente secreto y cuyo beneficiario se obliga a

14 C. Korten, David, *Cuando las transnacionales gobiernan el mundo*, Chile, Ed. Cuatro Vientos, 1998.

15 Véase Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 3a. ed., México, Editorial Harla-Oxford, p. 48.

no develarlo a terceros y a un pago obligatorio que puede ser fijo o en un porcentaje sobre las ventas del usuario.

En el caso de México, este tipo de contratos, sin ser el único caso en que se use la figura del Know-How, son ampliamente utilizables en la industria maquiladora,¹⁶ ya que los inversores extranjeros, al decidirse crear procesos de producción, normalmente, deben permitir el uso de las técnicas desarrolladas en sus instalaciones principales a fin de lograr un producto homogéneo, de similares características y calidad que los pudieran producir en su planta matriz.

B. *Licencias*

Es un contrato cuyo objetivo es: “...permitir la ejecución de ciertos actos protegidos por los derechos exclusivos que faculta la ley en lo que se refiere a una patente de invención, a un diseño industrial, modelo, variedad vegetal, marca o nombre comercial”.

Como contraprestación el propietario de la licencia obtiene además del pago de regalías, ciertas ventajas, que lo distinguen del Know-How, como el hecho de que el licenciado se obliga a mantener una protección jurídica de la licencia, al registrarla y defender su uso. Otra diferencia es el hecho de que se tiene la obligación de utilizarla.¹⁷

C. *Franquicias*

La franquicia es el contrato de “...compraventa mercantil donde el vendedor no sólo quiere vender las mercancías, quiere seguirlas hasta su reventa al consumidor final...”, obviamente esto conlleva una relación entre el dueño de la franquicia y su adquirente, ya que a diferencia de los dos contratos anteriores, en que se dan pagos en función de su uso, en este contrato se compra un derecho de uso, que es anticipado a su utilización.

16 La industria maquiladora, no necesariamente es un ejemplo exclusivo de contratos de Know-How, también es ampliamente usada la figura para los contratos conocidos como “Joint Venture”, entre otros.

17 Se afirma que este contrato da una mayor integración, en virtud de que además de la licencia, con su proceso de elaboración se da incluido el Know-How, ya que el propietario desea mantener un nombre comercial con su reputación, a fin de mantener su valor.

D. *Joint Venture*

La *Joint Venture* que es: “...una empresa en la cual dos o más partes comparten los riesgos financieros y la toma de decisiones por medio de una participación conjunta de capitales en una empresa común...”, tuvo un auge amplio en América Latina en los grandes proyectos de desarrollo de los años sesenta, fundamentalmente, y que con posterioridad se ha utilizado como una forma alternativa para fomentar el desarrollo de proyectos productivos, compartiendo los riesgos y utilizando la ventaja de tener socios locales, concededores del medio en donde va a desarrollarse, es una forma que en la actualidad es una práctica en la realidad económica mundial.

En la práctica, este esfuerzo de asociación puede resultar en la creación de una persona jurídica, pero no necesariamente es el objeto del contrato, ya que la finalidad de éste es lograr un objetivo para el cual se unen las partes, por lo que la creación de persona jurídica, como menciona Beatriz Ramacciotti, es un elemento alternativo como medio de alcanzar un objetivo, permitiendo la participación activa de las partes, que de intentar actuar en forma aislada, les sería difícil el alcanzarlo.¹⁸

3. *Tópicos a regular en la inversión extranjera directa (IED)*

- a) Tratamiento similar al inversionista y a la inversión.
- b) Expropiación.
- c) Protección de los derechos del inversor originados en tratados y contratos.
- d) Compensación.
- e) Protección contra riesgos políticos y bélicos.
- f) Subrogación.
- g) Transferencia de fondos.
- h) Propiedad intelectual.
- i) Tratamiento tributario.
- j) Resolución de disputas.

De los tópicos anteriores, los esfuerzos multilaterales y regionales han privilegiado dos vertientes estratégicas: compensaciones o indemnizaciones y resolución de controversias, dejando el resto a las legislacio-

¹⁸ Ramacciotti, Beatriz, *Derecho internacional económico*, Lima, Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1993.

nes internas o a los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones (APRI o BIT).

III. IMPORTANCIA Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA IED

La inversión extranjera constituye, sin duda, uno de los signos más elocuentes de la globalización, la cual podría definirse como un creciente e irreversible proceso de internacionalización de la producción, las finanzas, el comercio, las comunicaciones, los problemas, etcétera.¹⁹ En el amplio entorno de la globalización, lo nacional es global y lo global es nacional. Las fronteras entre ambos aspectos tenderían a diluirse.

Como señala Michael Camdessus, director general del Fondo Monetario Internacional:

El proceso de mundialización es un fenómeno en desarrollo. Observemos los hechos:

El proceso comenzó hace ya algún tiempo, pero la aceleración del fenómeno es precisamente la característica de este fin de siglo. El proceso se acelera por la conjunción de diversos aspectos:

- El fin de los controles de cambio, las innovaciones financieras y el progreso alcanzado en la transmisión de la información hacen que se establezca un mercado financiero mundial que funciona en tiempo real.
- La organización de grandes empresas conforme a estructuras de redes mundiales que ignoran cada vez más las fronteras nacionales.
- En el campo de la información, la transmisión universal e instantánea de las informaciones (por ejemplo, CNN, internet).
- En la esfera política, el fin del ‘gran cisma’ y el triunfo —por lo menos parcial— de la alianza entre la democracia y el mercado.
- Finalmente la toma de conciencia por la opinión pública mundial de que ciertos problemas fundamentales de nuestro tiempo son esencialmente transnacionales. La protección del medio ambiente es el ejemplo más evidente...²⁰

19 La globalización representa un serio desafío a la concepción tradicional de soberanía que, dicho sea de paso, ha venido cediendo terrenos ante los cada vez más numerosos temas globales (que conforman la nueva agenda internacional).

20 Camdessus, Michael, *Vivir en la gran ciudad*, capítulos (globalización, comercio e integración), Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, núm. 45, enero-marzo de 1996, pp. 10 y 11.

La globalización es un hecho ineludible que está cobrando cada vez mayor impulso, pero estamos lejos de poder afirmar que este proceso (sintetizado en el controvertido término de la llamada “aldea global”), conduciría al “fin de la historia”. Como todos los grandes fenómenos de la historia, la globalización es portadora de oportunidades y riesgos. La globalidad, solía decir Fernando Solana, es como una ola, si no se sube uno a ella lo arrastra. En este entorno, la litis de fondo parecería ser no si subirse o no a la globalidad, sino en qué términos y bajo qué condiciones habría que montarse a ella.²¹

Con la desregulación financiera en Estados Unidos en la década de los setenta, nuevos e influyentes actores financieros privados han emergido en años recientes, como los llamados fondos de pensiones institucionales, que por múltiples razones colocaron sumas sin precedentes en los últimos años en los llamados *mercados emergentes*.²²

En la opinión de Paul Krugman, “como capitalismo emergentes se identifica a los países periféricos que adquieren un nuevo y destacado papel en la globalización mundial en virtud de su dinamismo comercial, crecimiento económico interno, atracción de capital extranjero y capacidad de articulación regional”.²³ Destacan, entre otras economías emergentes, México, Argentina, Brasil, Chile, Singapur, Corea y China.

En el amplio entorno de la globalización, las empresas transnacionales (ETs) son —junto con los llamados inversionistas institucionales— uno de los actores clave que mueven y determinan los flujos de inversión extranjera,²⁴ máxime hoy en día en que estas corporaciones realizan un

21 El aislacionismo y la marginación frente a la globalización no sólo ya no es opción, sino que en el largo plazo implicaría mayores costos para las sociedades de los países que tomaran esta ciudad. En el lado extremo la apertura total, sin considerar las peculiaridades nacionales, tampoco sería el mejor camino.

22 Aún no hay una clara definición de este concepto de reciente acuñación en la literatura económica. Pero hace referencia a un conjunto de países en desarrollo —aproximadamente treinta— que más allá de sus singularidades históricas, sociales, políticas, económicas y culturales —y sin el afán de hacer una categorización simplista—, comparten una serie de características como un rango o nivel común de desarrollo socioeconómico —que encierra elementos de modernidad coexistiendo con serios rezagos—; condiciones económicas de integración al proceso globalizador mundial —que les permiten aprovechar ciertas ventajas competitivas nacionales frente a los viejos países industrializados—, y finalmente, la convergencia estructural e institucional en un conjunto de reformas capitalistas liberales de adaptación a los requerimientos de la globalización, las nuevas tecnologías y la competencia internacional. Dabat, Alejandro, “La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismo emergentes”, *Comercio Exterior*, México, vol. 44, núm. 11, noviembre de 1994, p. 943.

23 Krugman, Paul, *Economía internacional*, México, McGraw-Hill, 1990, p. 188.

24 La importancia creciente de las empresas transnacionales en la composición de los flujos de IED, puede ser precisada, por una parte, a través del crecimiento que han tenido éstos flujos en las úl-

proceso de relocalización de inversiones y plantas, buscando mejores condiciones para incrementar sus márgenes de ganancia, a través del pago de bajos salarios y, sobre todo, del uso de intensos procesos tecnológicos que, hoy por hoy, constituyen el elemento primordial para lograr una mayor competitividad internacional.

La expansión cada vez más amplia a escala mundial de las empresas transnacionales (ETs.) y los diferentes aportes que ellas motorizan, tales como las corrientes de inversiones de capital (directas y de cartera), el incremento del comercio internacional como consecuencia de la dinámica actividad de las ETs., en especial el denominado comercio intrafirmas (intercambio comercial entre diferentes empresas pertenecientes a una misma corporación), y la utilización de tecnología avanzada para responder a las necesidades de competencia exacerbada, han sido los factores de la concentración del poderío económico en manos de las ETs. y, consecuentemente, en promover la tendencia hacia la globalización y transnacionalización de la economía.²⁵

Así pues, las ETs son vehículos dinamizadores de los flujos internacionales de capital, particularmente de la inversión extranjera directa, pero también —para diversificar sus riesgos o aumentar sus ganancias— suelen colocar inversión en cartera (aunque en menor proporción).²⁶

A partir de lo expuesto, pregunta obligada es ¿qué papel debe y puede jugar la inversión extranjera en las estrategias nacionales de desarrollo? Mucho se ha dicho y escrito sobre las bondades y desventajas de la inversión extranjera, pero lo cierto es que actualmente prevalece el punto de vista de que la inversión extranjera —básicamente la directa— es una herramienta financiera muy útil en materia de política económica y en muchos otros campos. Prueba de ello es la aguda competencia internacional por flujos de inversión extranjera. Tradicionalmente, la inversión extranjera ha sido vista como complemento del históricamente escaso ahorro inter-

timas décadas, por otra, por la expansión de dichas empresas en años recientes. Las ETs muestran un alto nivel de concentración. Se estima que sólo el 1% de las corporaciones matrices de las ETs son propietarias de más de la mitad del *stock* de la IED proveniente de sus países de origen.

25 Requejo, Jaime, *Economía mundial*, España, McGraw-Hill, 1995.

26 En este entorno, se estima que el mayor proteccionismo en los países desarrollados —que ha resurgido a partir de los últimos años—, *versus* la mayor apertura en los países en desarrollo, ha conducido a las empresas transnacionales a adoptar estrategias agresivas de expansión, aprovechando las oportunidades que ofrecen estos últimos y neutralizando el impacto negativo de las restricciones existentes en los primeros.

no en los países en desarrollo. Ciertamente, sin magnificar la importancia de este tipo de capital, puede decirse que la IED tiene ventajas sobre otros tipos de financiamiento como el de la deuda externa que ha significado una pesada carga para las economías de los países en desarrollo.²⁷

IV. REGULACIONES MULTILATERALES DE LA IED

1. *Proyectos de la OCDE*

La OCDE tiene una larga trayectoria en el campo de IED. Como fruto de su trabajo ha logrado la adopción de algunos instrumentos muy valiosos para promover la liberalización de los flujos de inversión, particularmente el Código de Liberalización de Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Transacciones Corrientes Invisibles, ambos de 1961, y la Declaración sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales, con sus cuatro elementos: el instrumento de Trato Nacional, la Guía de Empresas Multinacionales, el instrumento sobre Incentivos y Desincentivos a la Inversión y el instrumento sobre Requerimientos Conflictivos. Ninguno de ellos, sin embargo, es un acuerdo comprensivo en la materia, y aun cuando algunos fueron adoptados a través de decisiones jurídicamente vinculantes del Consejo de la OCDE, como no tienen mecanismos jurídicos o casi-jurídicos de solución de controversias “no está claro lo que esto —su carácter de obligatoriedad— significa”.²⁸

El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) aspira a ser un acuerdo de altos niveles de disciplina, tanto en materia de liberalización, como de protección. Actualmente, la OCDE negocia su clausulado, mismo que pasamos a resumir.

27 La inversión extranjera se tornaría en un círculo virtuoso en la medida en que se introduzca en mayores flujos de reservas internacionales, fortalecimiento de la capacidad de generar superávit comerciales —vía el impulso de la capacidad exportadora—, pues las inversiones extranjeras tienden a elevar la competitividad hacia el mercado internacional. En contraste, la experiencia reciente en México y en otros mercados emergentes demuestra el serio riesgo y alto costo de recurrir a la inversión extranjera de corto plazo como instrumento central para financiar desequilibrios en cuenta corriente y acumular reservas. Con ello no se pretende afirmar que este tipo de flujo de capital resulte totalmente negativo, sino que es necesario buscar los elementos de mercado o regulatorios para controlar sus montos.

28 *Sistema económico latinoamericano. Las negociaciones internacionales sobre la inversión extranjera*, Secretaría Permanente, Caracas, Venezuela, 1997, p. 36.

A. *Ámbito de aplicación*

El AMI define al inversionista como la personal natural o jurídica de una parte contratante. En el caso de la persona natural, se trata de nacionales o residentes permanentes, mientras que en el caso de la persona jurídica, se hace referencia a personas jurídicas u otras entidades constituidas u organizadas bajo la legislación respectiva de la parte contratante.

Por su parte, la inversión es cualquier clase de activo, incluyendo inversiones directas (como la creación, expansión o participación en una empresa), pero también inversión en portafolio (a través de deuda u otros), bienes raíces, derechos de propiedad intelectual, derechos derivados de un contrato o de autorizaciones o permisos. El AMI incluye una lista de activos cubiertos por la definición de inversión, que tiene únicamente carácter ilustrativo.

B. *Derecho de establecimiento*

El AMI establece la protección del inversionista en la fase de pre-establecimiento, garantizándole así el acceso al mercado.

C. *Trato de inversionistas y de inversiones*

1) Trato nacional y de nación más favorecida: el AMI obliga a toda parte contratante a otorgar al inversionista y a la inversión trato nacional y de nación más favorecida, cubriendo no sólo discriminación *de jure*, sino también *de facto*.

2) Transparencia: el AMI obliga a las partes contratantes a publicar toda medida que afecte la operación del acuerdo. Si bien no existe una disposición específica relacionada con el establecimiento de puntos de contacto, sí existe la obligación de responder con prontitud a cualquier consulta que se efectúa sobre las medidas de una parte contratante.

3) Temas especiales

— Personal de alta gerencia (y juntas directivas): el AMI dispone que ninguna parte podrá exigir que una empresa de otra parte designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar puestos de alta dirección en esa empresa (o integrar una junta directiva).

— Requisitos de empleo: el AMI indica que una parte contratante deberá permitir a los inversionistas de otras partes y a sus inversio-

nes emplear al personal de su exigencia, independientemente de la nacionalidad, siempre que ese personal cuente con la autorización de trabajo respectiva emitida por las autoridades de la parte contratante y se ajuste a los términos, condiciones y límites temporales establecidos en el permiso en cuestión.

- Requisitos de desempeño e incentivos de inversión: el AMI incorpora una prohibición expresa de aplicar una serie específica de requisitos de desempeño enlistados, relacionados tanto con bienes, como con servicios.
- Privatización y monopolios: el AMI contiene disciplinas en materia de privatización. En tal sentido, reconoce que el derecho de privatizar reside en las manos de cada Estado y que nada en el acuerdo impone una obligación de proceder en ese sentido. Sin embargo, tomada la decisión de privatizar, las partes contratantes deberán aplicar los principios de trato nacional y de nación más favorecida, lo cual es relevante en la fase de pre-establecimiento.

D. *Protección de la inversión*

1) Tratamiento justo y equitativo, protección y seguridad plenas y constantes, efectos en la operación de la inversión. De conformidad con el AMI, los inversionistas recibirán trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas y constantes. Asimismo, las partes contratantes se abstendrán de afectar la operación de la inversión, para lo cual está por definirse si el parámetro de este criterio se relacionará con medidas injustificadas o discriminatorias.

2) Expropiación e indemnización: una expropiación o una medida con efecto equivalente sólo está permitida si se conforma con los requisitos de interés público, no discriminación, debido proceso legal y pago de indemnización pronta, adecuada y efectiva. Por otra parte, la indemnización deberá pagarse sin demora y deberá ser equivalente al valor justo de mercado de la inversión, plenamente realizable y libremente transferible.

3) Protección en caso de conmoción: el AMI dispone que las partes contratantes estarán obligadas a aplicar el trato nacional o de nación más favorecida, cualquiera que sea más favorable al inversionista, en caso de restitución, indemnización, compensación u otros casos similares por pérdidas debidas a guerras o conflictos armados, estado de emergencia, revolución, insurrección y otros.

4) Transferencias: el AMI establece que todo pago relacionado con una inversión será libremente transferible sin demora e incluye una lista ilustrativa de transferencias, incluyendo capital inicial y montos adicionales para mantener o incrementar una inversión, ganancias, pagos realizados bajo un contrato, inclusive uno de préstamo, productos derivados de la venta o liquidación de una inversión, pagos derivados de indemnizaciones por concepto de expropiación, pagos que provengan de las disposiciones relativas al sistema de solución de controversias, ganancias y otras remuneraciones del personal extranjero relacionadas con una inversión. Dichas transferencias deberán realizarse en una divisa de libre convertibilidad.

E. *Solución de controversias*

a. Entre partes contratantes

El proceso de solución de diferencias Estado-Estado se inicia con consultas entre las partes para tratar de resolver la cuestión amigablemente. Si ello no se logra, las partes podrían, de mutuo acuerdo, solicitar la intervención del Grupo de las Partes para que considere el asunto y formule recomendaciones. Podrían, asimismo, solicitar la mediación o conciliación, según las reglas y procedimientos que acuerden. De lo contrario, cualquiera de las partes puede someter la disputa a un tribunal arbitral, integrado por 3 o 5 miembros, en este último caso si una parte así lo prefiere.

El AMI establecerá reglas y procedimientos básicos para este arbitraje, aunque para una diferencia específica, las partes podrían acordar aplicar reglas modificadas. En materia del derecho sustantivo, las normas a aplicar son las disposiciones del AMI, pero otras reglas de derecho internacional podrían ser relevantes en la interpretación y aplicación del tratado.

El laudo arbitral será final y vinculante para las partes en la controversia. Las medidas que el tribunal podría ordenar incluyen una declaración de que la acción contraviene el AMI, el otorgamiento de daños pecuniarios, la recomendación de que una parte ponga su medida en conformidad con el acuerdo, o cualquier otro remedio que la parte demandante acepte, como podría ser la restitución en especie.

b. Una parte contratante y un inversionista

En el procedimiento de solución de controversias inversionista-Estado, el primero puede decidir someter el conflicto para su resolución a los tribunales judiciales o administrativos del Estado anfitrión, a un mecanismo de solución de controversias acordado con anterioridad al conflicto o a los procedimientos establecidos en el AMI. Con la adopción del acuerdo, las partes contratantes estarán brindando su consentimiento incondicional a que todo conflicto cubierto por el mismo pueda ser resuelto de conformidad con las reglas de CIADI o del Mecanismo Adicional de CIADI, de CNUDMI o de la Corte de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio. En caso de una disputa que ha sido sometida a los tribunales nacionales o a arbitraje internacional de conformidad con otro mecanismo de solución de controversias, se autoriza a las partes contratantes a abstenerse de dar su consentimiento.²⁹

2. La Organización Mundial de Comercio y las inversiones directas³⁰

A. Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMs, Trade Related Investment Measures)

El Acuerdo sobre el TRIMs empieza por reconocer que ciertas medidas en materia de inversiones pueden causar efectos de restricción y distorsión del comercio. Sin embargo, su ámbito de aplicación se limita exclusivamente a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (“MICs”) —no de servicios—.

La esencia del Acuerdo consiste en prohibir a los miembros aplicar ninguna MIC que sea incompatible con las obligaciones de trato nacional y de eliminación de restricciones cuantitativas, previstas en los artículos II y XI del GATT de 1994.³¹ Por otra parte, el Acuerdo establece un Co-

29 Vives Chillida, Julio A., *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*, España, McGraw-Hill, 1998.

30 Véase Acuerdos de Marrakech de la Ronda Uruguay del GATT.

31 El anexo al Acuerdo incorpora una lista ilustrativa de MICs incompatibles con estas obligaciones, ya sea porque son obligatorias o porque su cumplimiento es necesario para obtener una ventaja: las que demanda la compra o utilización de productos nacionales; las que restringen el volumen o valor de productos importados que una empresa puede comprar o utilizar al volumen o valor de los productos que exporte; las que restringen el volumen de las importaciones a una cantidad de divisas relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; y las que restringen las exportaciones de una empresa, ya sea en términos de productos determinados, de volumen o valor de los productos o como proporción del volumen o valor de su producción local. En cuanto a las MICs que estu-

mité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, encargado de vigilar el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo.

Finalmente, el Acuerdo dispone que a más tardar cinco años después de su entrada en vigor, el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC examinará su funcionamiento, a efectos de proponer, cuando proceda, modificaciones a su texto y de estudiar si el mismo debe complementarse con disposiciones relativas a la política de inversiones y competencia.

B. AGCS (*Acuerdo General sobre Comercio de Servicios-General Agreement on Trade in Services, GATS*)

El GATS es el acuerdo de la OMC que contiene la mayor cantidad de disposiciones relevantes para el tema del trato de la IED, tanto en materia de protección, como de liberalización. Ello obedece al reconocimiento de que la naturaleza propia del comercio de servicios requiere, en muchos casos, de la presencia física de largo plazo del proveedor del servicio en el mercado, lo que se materializa a través de la IED.³²

El GATS consta de tres partes fundamentales: un marco de normas y disciplinas generales aplicable a todas las medidas que afecten el comercio de servicios, compromisos específicos de trato nacional y acceso a mercados, aplicables únicamente a los sectores y subsectores incluidos en las listas de compromisos de cada país, y una serie de anexos específicos que detallan la manera en que las reglas se aplican a ciertos sectores en particular.

El GATS define el comercio de servicios en atención a los denominados cuatro “modos de prestación” o “modos de suministro” de un servicio: comercio transfronterizo, que no requiere el movimiento ni del prestador, ni del consumidor del servicio; movimiento del consumidor al territorio del prestador del servicio; establecimiento comercial de empresas extranjeras en el mercado a servir, y movimiento temporal de personas físicas. Aún cuando el GATS no menciona el término de IED, es claro que ésta se encuentra comprendida dentro del tercer modo de prestación de los

viera aplicando, los miembros tienen la obligación de notificarlas dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo y de eliminarlas en dos, cinco o siete años, según se trate de países desarrollados, en vías de desarrollo o menos adelantados.

³² Hoekman, Bernard, *Assessing the General Agreement on Trade in Services*, Martin and Winters (eds.), *op. cit.*, p. 89.

servicios, denominado presencia comercial, la cual es definida por el mismo acuerdo como “todo tipo de establecimiento comercial o profesional, a través, entre otros medios de: i) la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica o ii) la creación o mantenimiento de una sucursal o una oficina de representación, dentro del territorio de un miembro con el fin de suministrar un servicio”.³³

Al no ser un acuerdo de inversión propiamente, el GATS no contiene el tipo de disciplinas usuales en éstos.³⁴ No obstante, sí comprende una serie de normas relevantes para la IED. Dentro de éstas, una de las más importantes es la obligación de brindar el trato de nación más favorecida a los servicios y proveedores de servicios de los países miembros en todos los sectores, la cual, sin embargo, se ve calificada por la posibilidad que tuvieron los países de incluir excepciones —en principio, temporales— a dicha obligación. Se incluyen también normas de aplicación general en las áreas de transparencia, divulgación de la información confidencial, participación creciente de los países en desarrollo, integración económica, acuerdos de integración de los mercados de trabajo, reconocimiento, excepciones y otros aspectos.

De gran relevancia son también las obligaciones de acceso a los mercados y trato nacional, las cuales, a diferencia de las anteriores, se aplican únicamente a los sectores incluidos en las listas de compromisos de cada país y con las condiciones, términos y salvedades especificadas en ellas.³⁵

33 Artículo XXVIII d.

Obsérvese que se trata de una definición que, si bien comprende aspectos relacionados con el pre y post establecimiento y que se aplica a las nuevas inversiones y a las existentes, su ámbito de aplicación es sustancialmente más limitado que el de aquellos acuerdos que utilizan una definición de la inversión basada en el concepto de activo. Sauvé, *op. cit.*, p. 9.

También son relevantes para la IED las disposiciones relacionadas con el movimiento de personas físicas, en tanto ellas afectan la posibilidad de los funcionarios de empresas transnacionales de moverse libremente entre la casa matriz y las empresas afiliadas en distintos países. Brewer y Young (1994), *op. cit.*, p. 73.

34 WTO, *op. cit.*, p. 71.

35 El GATS utiliza un sistema de “lista positiva” para identificar los sectores y subsectores en los que se asumen estos compromisos, pero un sistema de “lista negativa” para calificar con medidas disconformes —las cuales no hay obligación alguna de eliminar— esas obligaciones en cada sector o subsector. La obligación de brindar acceso a los mercados implica el compromiso de abstenerse de imponer una serie de limitaciones a los servicios y proveedores de servicios de los demás miembros, mientras que la obligación de trato nacional hace referencia a un trato no menos favorable que debe dispensarse a dichos servicios y proveedores de servicios. Otras normas aplicables únicamente a los sectores y subsectores comprendidos en las listas son relativas a reglamentación nacional, monopolios y proveedores exclusivos de servicios, pagos y transferencias y restricciones para proteger la balanza de pagos.

El GATS contiene ocho anexos, uno de ellos que incorpora las excepciones a la obligación de nación más favorecida, otro que se refiere al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios y los seis restantes relacionados con sectores específicos, a saber, transporte aéreo, dos sobre servicios financieros, transporte marítimo, telecomunicaciones y negociaciones sobre telecomunicaciones básicas. Al amparo de varios de estos anexos, se han mantenido negociaciones desde que concluyó la Ronda Uruguay en una serie de sectores.³⁶

El GATS establece un Consejo del Comercio de Servicios en la OMC que velará por el funcionamiento del acuerdo, señala que los miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del mismo (1999), y periódicamente después, con objeto de alcanzar mayores niveles de liberalización en el comercio de servicios a nivel multilateral.

C. Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio ADPIC (TRIPs)

El Acuerdo sobre TRIPs no contiene disciplinas de inversión propiamente dichas. Sin embargo, es relevante en esta materia porque sus disposiciones en materia de protección, procedimientos domésticos de observancia y solución de controversias se relacionan directamente con el clima legal de la IED, en tanto la definición de inversión incluye, en muchos acuerdos internacionales —particularmente, los TBI—, la propiedad intelectual.³⁷ Dentro de este razonamiento, se considera que dicho Acuerdo generará una serie de externalidades positivas en relación con la protección de la inversión.³⁸

36 Véase “El irreversible auge del comercio de servicios”, *SELA, Notas Estratégicas*, núm. 34, septiembre de 1997, y “El Comercio de Servicios. Las Negociaciones Post-Ronda Uruguay”, *SELA*, Montevideo, Uruguay, 21 de octubre de 1996 (ALADI/CEPAL/III/RGPC/DT Núm. 3).

37 WTO, *op. cit.*, p. 71, véase “Inventores o plagarios: las aristas de la propiedad intelectual”, *SELA, Notas Estratégicas*, núm. 17, septiembre de 1995; también *Nuevas políticas de propiedad intelectual ¿arma de negociación o instrumento de desarrollo?*, 1995 y SELA, “Informe Final del Taller de Expertos en Derecho de Autor y Derechos Conexos en el Contexto de la Aplicación del Acuerdo TRIPs en Centroamérica”, San José, Costa Rica, 5-7 de mayo de 1997 (SP/TRIPs/Di Núm. 1).

38 Sauvé, *op. cit.*, p. 13.

V. REGULACIONES REGIONALES DE LA IED

1. *El TLC y las inversiones*

A. *Ámbito de aplicación del TLC*

Las disposiciones del TLC se aplican a las inversiones que realicen los inversionistas de un país miembro en territorio de otro, o las realizadas con anterioridad a la entrada en vigor del tratado. Se excluyen del ámbito de aplicación aquellas actividades económicas que expresamente se reservan los Estados firmantes.³⁹ Si las leyes mexicanas o sus reglamentos fueran reformados para permitir inversiones de capital privado en las actividades reservadas al Estado, se ha establecido que México puede imponer restricciones en la participación de inversiones extranjeras.

B. *Trato nacional y nivel mínimo de trato*

El capítulo XI del tratado establece que cada país otorgará a los inversionistas del TLC y a las inversiones que ellos realicen, trato no menos favorable que el que otorga a sus propios inversionistas (trato nacional) o a los inversionistas de otros países (trato de nación más favorecida). En lo que respecta a las disposiciones estatales, provinciales o municipales, el trato nacional será no menos favorable que el trato más favorable que otorga a sus propios inversionistas.⁴⁰

Una reserva muy importante al principio general de trato nacional consiste en que los extranjeros, las empresas extranjeras o las sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las costas (la zona prohibida).

39 México se reservó, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 25, 27 y 28 de su Constitución Política, el derecho de propiedad, para desempeñar con exclusividad y sin permitir inversiones en las siguientes actividades: a) petróleo y otros hidrocarburos; b) petroquímica básica; c) electricidad; d) energía nuclear; e) tratamiento de minerales radioactivos; f) comunicaciones vía satélite; g) servicio postal; j) ferrocarriles; k) emisión de billetes; l) acuñación de moneda; m) control, inspección y vigilancia de puertos marítimos y terrestres, así como aeropuertos y helipuertos. Véase Seymour J., Rubin y Dean C., Alexander, *NAFTA and Investment*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 1995.

40 Cabe señalar que México formuló varias reservas al principio de trato nacional, especificando que para ciertas actividades económicas aún seguirá habiendo limitaciones a la inversión extranjera, la que no podrá participar en las actividades económicas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Sin embargo, podrán adquirir “certificados de participación inmobiliarios” (CPI) que otorgan al beneficiario el derecho de uso y goce sobre la propiedad.⁴¹

De igual forma, cada país se compromete a otorgar a las inversiones de países del TLC, trato justo y equitativo, así como plena seguridad y protección acordes con el derecho internacional.

C. Requisitos de desempeño

El TLC establece que ningún país miembro podrá imponer requisitos de desempeño a las inversiones en su territorio, tales como niveles de exportación, contenido nacional mínimo, trato preferencial a proveedores nacionales, importaciones sujetas a los ingresos por exportaciones, transferencia de tecnología y requisitos de fabricación de productos de una región determinada.⁴²

El TLC establece que se incrementará paulatinamente la autorización a las empresas maquiladoras para vender sus productos en el mercado doméstico mexicano, comenzando con el 55% del valor total de sus exportaciones al entrar en vigor el TLC, cantidad que se verá incrementada 5% cada año hasta llegar al 85% durante el séptimo año de la entrada en vigor del tratado. A partir del octavo año las maquiladoras no tendrán restricción alguna en lo que se refiere a su posibilidad de ventas en el mercado interno mexicano.⁴³

D. Transferencias

Los inversionistas de un país miembro del TLC pueden convertir la moneda en curso legal en divisas al tipo de cambio que prevalezca en el

41 Asimismo, México podrá revisar la adquisición directa o indirecta que realice un inversionista de Estados Unidos o de Canadá de más del 49% de la participación en una empresa establecida en México, cuando el valor de sus activos brutos sea superior a los umbrales aplicables a la entrada en vigor del tratado y subsecuentemente ajustados anualmente. La base para el cálculo de los umbrales será de 25 millones de dólares en los primeros tres años a partir de la entrada en vigor del TLC; 50 millones de dólares por el siguiente periodo de tres años; 75 millones de dólares por el siguiente periodo de tres años y 150 millones de dólares a partir del décimo año de entrada en vigor del TLC.

42 Sin embargo, México formuló distintas reservas a este apartado del TLC en relación con algunos casos concretos. Entre dichas reservas destaca el caso de la industria maquiladora de exportación, ya que se exige a dichas empresas que exporten la mayor parte de su producción, puesto que no pueden vender en el mercado interno mexicano más del 50% del total del valor de las exportaciones que hayan realizado en el año anterior.

43 TLC, anexo, lista de México.

mercado, de sus ganancias, ingresos derivados de una venta, pago de préstamos, u otras transacciones relacionadas con su inversión. Cada país miembro del TLC asegurará que esas divisas puedan transferirse libremente.

E. *Expropiación*

El TLC establece que ningún país miembro podrá nacionalizar o expropiar, de manera directa o indirecta, inversiones que realicen los empresarios de los países miembros del TLC, salvo por causas de utilidad pública, con base en el principio de no discriminación y de acuerdo con las formalidades que establece la ley. Los inversionistas afectados deberán recibir una indemnización cuyo monto será determinado conforme al valor justo de mercado de las inversiones expropiadas. Como podrá observarse dichas disposiciones se apegan a los mismos conceptos establecidos en el artículo 27 de la Constitución mexicana.

F. *Medio ambiente*

El tratado establece que ningún país deberá reducir sus normas ambientales como medio para atraer, expandir o conservar inversiones en su territorio. La violación de esta obligación podrá dar origen al inicio de consultas entre las partes con el fin de que se eviten incentivos de esta naturaleza.

G. *Solución de controversias*

El capítulo de inversiones del TLC establece que los inversionistas de los países miembros podrán reclamar el pago de daños pecuniarios por violaciones a las disposiciones de este apartado por parte del país receptor de la inversión, mediante procedimientos de arbitraje entre el inversionista y el Estado, o ejercitar los recursos disponibles ante los tribunales nacionales de ese país. Antes de llegar al proceso de arbitraje, las partes deberán de dirimir la controversia por medio de consultas o negociación.⁴⁴

Las reglas que deberán regir el procedimiento arbitral, y que deberán tenerse en cuenta antes de entablar una demanda, pueden ser cualquiera de las tres siguientes alternativas:

44 TLC, artículo 1118.

1. El Convenio sobre Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, celebrado en Washington el 18 de marzo de 1965 (Convenio de CIADI), siempre que tanto el Estado al cual pertenece el inversionista reclamante como el Estado demandado, hayan suscrito y sean partes de dicho Convenio.
2. Las Reglas del Mecanismo Complementario del Convenio arriba citado (Reglas Complementarias del CIADI), cuando el Estado del inversionista reclamante o el Estado demandado, pero no ambos, sea parte del Convenio del CIADI.
3. Las Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), que fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de septiembre de 1976.⁴⁵

Cabe señalar que México todavía no firma el Convenio de CIADI.

Existen únicamente dos tipos de resoluciones que un tribunal arbitral puede dictar en contra de un Estado firmante del TLC: a) pago de daños pecuniarios e intereses o b) la restitución de la propiedad, o en sustitución, el pago de daños pecuniarios más intereses.

Asimismo establecen exclusiones de la aplicación del procedimiento arbitral, entre otros en los siguientes casos: cuando se involucran aspectos de seguridad nacional, o en las cuestiones que cada Estado haya señalado en lo particular en el anexo 1138.2. En el caso particular de México las decisiones de la CNIE que resulten de someter a su revisión una inversión para la adquisición o establecimiento en las actividades restringidas señaladas en el anexo 1, así como para la adquisición de más del 49% en actividades no restringidas cuando el monto de la inversión sea superior a los umbrales aplicables.

Las excepciones son necesarias, pues la cláusula Calvo requiere que los inversionistas extranjeros en México se consideren como nacionales con respecto a su inversión y convienen en no invocar la protección de su gobierno en relación con dicha inversión. En consecuencia, únicamente tienen a su alcance los dos recursos que se han mencionado.

No obstante lo anterior, es probable que México modifique sus bases constitucionales y legales que impone la cláusula Calvo en sus tratados con inversionistas extranjeros, en vista de que por el momento se puede

45 TLC, artículo 1120.

interpretar como un impedimento para someterse al arbitraje para la solución de controversias con inversionistas extranjeros.

Bajo estas circunstancias, es probable que México se vea en la necesidad de modificar su postura frente a instituciones tales como el CIADI, el MIGA y la propia cláusula Calvo, aceptando el arbitraje internacional como un medio de solución a posibles conflictos, con lo cual se incrementaría notablemente la confianza del inversionista extranjero, y no únicamente del estadounidense y canadiense, para invertir en México.⁴⁶

2. El Mercosur y las inversiones directas⁴⁷

Mercosur, convenio de mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, el que aboga por: a) la eliminación gradual de todos los aranceles al comercio entre los países signatarios, y b) el establecimiento de un arancel externo común.⁴⁸

Se espera que para el 2006 se haya alcanzado la total integración del mercado común, y con ese fin se ha puesto en marcha un proceso de armonización de las políticas que incluye las medidas económicas, de infraestructura, ambientales, tecnológicas y normativas. El Protocolo de Ouro Preto, firmado en diciembre de 1994, confirmó la eficacia de la zona de libre comercio y la unión aduanera y representó un paso de avance en el proceso de creación de la organización institucional del Mercosur.⁴⁹

Han habido importantes adelantos en materia de reglamentación de las inversiones extranjeras directas. Los países miembros han firmado los dos instrumentos siguientes, concebidos para promover las inversiones extranjeras directas:

46 La entrada en vigor del Tratado Trilateral de América del Norte, ha permitido a México alcanzar un récord en términos de flujo de inversión extranjera, en vista de que en el periodo enero-noviembre de 1993 ascendió a 11,500 millones de dólares. El TLC de América del Norte se ha convertido en un imán para los inversionistas extranjeros, de tal suerte que el saldo de la inversión extranjera en México ascendió a 50,211 millones de dólares en diciembre de 1992.

47 OECD Proceedings. Políticas de Inversiones en América Latina y Reglas Multilaterales de Inversiones.

48 Con la entrada en vigor de la Unión Aduanera del Mercosur el 1o. de enero de 1995, quedaron abolidos los derechos de aduana para el comercio dentro de la jurisdicción del Mercosur de 8,000 categorías de productos, que representan un 80% de los intercambios comerciales entre los países signatarios. Las excepciones a ese régimen incluyen los automóviles, los productos petroquímicos, el acero y los textiles, que continúan protegidos por aranceles transitorios hasta 1999. Desde la entrada en vigor del acuerdo, el comercio entre los países miembros ha experimentado un aumento del 400%.

49 Con una población de 200 millones de habitantes, un PIB total que se eleva aproximadamente a 1 billón de dólares y un territorio caracterizado por su riqueza en recursos naturales, Mercosur es una de las regiones más promisorias en términos de actividad económica, tanto real como potencial.

- El Protocolo del Mercosur para las inversiones extranjeras directas originarias de la intrazona, firmado el 17 de enero de 1994 (el Protocolo Intrazona) y
- El Protocolo del Mercosur para las inversiones extranjeras directas originarias de la extrazona, del 5 de agosto de 1995 (el Protocolo Extrazona).

La estructura y los principios básicos de ambos protocolos son similares. En este documento se destacarán los principios fundamentales, las similitudes y las diferencias fundamentales entre ambos instrumentos analizados. Para ello, las principales cuestiones se examinarán siguiendo el orden en que se abordan en los protocolos.

A. *Finalidades de los protocolos*

El propósito fundamental del Protocolo Intrazona consiste en la creación de condiciones favorables para los inversionistas de los países del Mercosur, estimulando así la cooperación y la integración económica entre ellos.

Una de las finalidades más importantes del Protocolo Extrazona (además de lo ya señalado) es prevenir la existencia de reglamentos contradictorios en materia de inversiones extranjeras directas en los países miembros receptores de esas inversiones, por lo que respecta a las inversiones provenientes de terceros países.

B. *Definición de inversión*

La definición de inversión en ambos protocolos es idéntica e incluye.

- Bienes muebles e inmuebles, incluidas hipotecas y garantías;
- Acciones, cuotas sociales y todo tipo de propiedad sobre personas jurídicas;
- Instrumentos de crédito y derechos que impliquen contenido económico, préstamos directamente relacionados con las inversiones;
- Propiedad intelectual, derechos de autor, propiedad industrial, patentes, diseños industriales, marcas registradas, nombres comerciales y conocimientos técnicos;
- Concesiones otorgadas públicamente, incluidas las concedidas para la exploración y explotación de recursos naturales.

Esta definición, que forma parte de ambos protocolos, es un elemento fundamental para otras cuestiones que son pertinentes para las inversio-

nes extranjeras directas. Reposa sobre la base de un criterio amplio que se traduce en una extensa protección jurídica para las inversiones extranjeras, en total acuerdo con el objetivo declarado en el informe de CIME y CMIT de 1995 a los ministros.⁵⁰

C. Definición de inversionista

El Protocolo Intrazona da la siguiente definición de los inversionistas:

- Ciudadanos de los países signatarios, residentes permanentes y personas domiciliadas en esos países, con arreglo a los reglamentos respectivos;
- Personas jurídicas registradas y domiciliadas en los países signatarios;
- Personas jurídicas registradas en los países receptores de inversiones, que sean propiedad o estén controladas por personas mencionadas en i) y ii).

El Protocolo Extrazona da la siguiente definición de los inversionistas:

- Ciudadanos de países signatarios, y de terceros países, residentes permanentes y personas domiciliadas en esos países, con arreglo a los reglamentos respectivos;
- Personas jurídicas registradas y domiciliadas en los países signatarios y en terceros países;
- Personas jurídicas registradas en otros países, que son propiedad o están controladas por personas mencionadas en i) y ii).

D. Definición de ingreso

En ambos protocolos, la definición de ingreso incluye todas las sumas generadas por una inversión, incluidos los ingresos, beneficios, dividendos, intereses, regalías y otros ingresos corrientes.

50 Los criterios mencionados están en armonía con varios documentos multilaterales, incluidas las directrices del Banco Mundial relativas al marco jurídico para el trato de la inversión extranjera, el Convenio Constitutivo del OMGI (artículo 12) y el Convenio del CIADI (artículo 25).

E. Trato en la fase previa al establecimiento de las inversiones

En virtud del Protocolo Intrazona, los países miembros del Mercosur estimularán las inversiones que se originen en otros países miembros y admitirán esas inversiones otorgándoles un trato no menos favorable que el acordado a sus propios inversionistas o a las inversiones de inversionistas de terceros países. Se permite a las partes que se reserven el derecho de mantener excepciones transitorias, como se indica en el anexo del Protocolo.

Los países miembros del Mercosur, en calidad de signatarios del Protocolo Intrazona, se comprometen a trabajar con denuedo para eliminar las restricciones de que se tenga noticia. Están previstas reuniones periódicas con el fin de tomar medidas complementarias para la eliminación gradual de esas restricciones.

Al tenor del Protocolo Extrazona, los Estados miembros del Mercosur estimularán las inversiones provenientes de terceros países admitiendo esas inversiones con arreglo a lo dispuesto en sus respectivos reglamentos nacionales.

F. Trato nacional

En el Protocolo Intrazona se afirma que los Estados miembros del Mercosur otorgarán trato justo y equitativo a las inversiones de inversionistas de otros Estados miembros. Queda prohibido el trato discriminatorio. Se garantiza protección jurídica plena a esas inversiones, así como un trato no menos favorable que el acordado a los inversionistas nacionales o a los de terceros países. Están también prohibidos los requisitos de desempeño consistentes en condiciones de exportación, contenido local o similares.

En el Protocolo Extrazona se declara que los países signatarios concederán trato justo y equitativo a las inversiones de los inversionistas de terceros países. Está prohibido el trato discriminatorio. Cada país signatario concederá protección jurídica total y puede otorgar trato no menos favorable que el concedido a los inversionistas nacionales o a las inversiones de inversionistas de terceros países. Los países signatarios no concederán a terceros países los beneficios o el trato preferencial que se deriven de: a) su participación en zonas de libre comercio, uniones aduaneras, o acuerdos regionales similares y b) acuerdos fiscales internacionales.

Como se describe en ese documento, ambos protocolos establecen el trato nacional para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, existe una ligera diferencia entre ellos, ya que en el Protocolo Intrazona se afirma que los Estados miembros del Mercosur deberán otorgar ese trato a las inversiones que se originen en otros países miembros del acuerdo regional, mientras que en el Protocolo Extrazona se admite la posibilidad de que los países signatarios otorguen trato nacional a las inversiones que se originan en terceros países.⁵¹

Los protocolos del Mercosur, en su calidad de instrumentos basados en el principio del trato nacional, demuestran estar en clara armonía con la sección relativa al trato nacional en la Declaración de la OCDE sobre Inversiones Internacionales y Empresas Transnacionales y en los Códigos de la OCDE de Liberalización de los Movimientos de Capital y las operaciones invisibles corrientes.⁵²

G. Expropiación-interés público

De acuerdo con el Protocolo Intrazona, los países miembros del Mercosur no podrán aplicar medidas de nacionalización ni de expropiación contra inversiones situadas en sus territorios que pertenezcan a inversionistas de otros países miembros del Mercosur. En casos excepcionales, puede haber expropiación por razones de utilidad pública sobre una base no discriminatoria y después del debido proceso judicial. La compensación debe ser adecuada, eficaz y previa a la incautación de los bienes. Deberá determinarse sobre la base del valor real antes del anuncio público de la expropiación. Todo aplazamiento del pago devengará intereses.

En virtud del Protocolo Extrazona, la expropiación por parte de los países miembros del Mercosur de inversiones pertenecientes a inversionistas de terceros países estará permitida solamente cuando existan razones de utilidad pública o interés social que lo justifiquen, sobre una base

51 En este caso, así como en los que se mencionan más adelante, debe tenerse en cuenta que, a pesar de las diferencias señaladas entre los protocolos, los países signatarios pueden conceder trato idéntico a las inversiones que se originan en los países del Mercosur y en otros países, con arreglo a sus respectivos reglamentos internos.

52 Por otra parte, los protocolos del Mercosur, en calidad de regímenes orientados al trato nacional, están en consonancia con imperantes precedentes, incluidos el Código Internacional de Trato Justo para la Inversión Extranjera de 1949 (artículos 3o. y 5o.), el Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales de 1990, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (artículo III sobre comercio internacional), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (artículo 1102).

no discriminatoria y después del debido proceso judicial. La compensación será justa, adecuada y en los plazos previstos. El monto de la compensación se determinará atendiendo al valor real.

El Protocolo Intrazona establece la reglamentación más pormenorizada para las expropiaciones, que se presenta a continuación:

- Deberá pagarse compensación con anterioridad a la incautación;
- Todo aplazamiento de los pagos devengará interés; y
- Los pagos deberán efectuarse atendiendo al valor real de los bienes en cuestión antes del anuncio de su expropiación, con el fin de evitar la reducción del valor causada por la posible incautación.⁵³

H. *Conflictos civiles, emergencia nacional, insurrección*

Ambos Protocolos incluyen cobertura para riesgos políticos. En casos de daños y pérdidas ocasionadas por guerras, emergencias nacionales e insurrecciones, se pagará indemnización y compensación basadas en un trato no menos favorable que el acordado a los inversionistas nacionales o a los de terceros países.

I. *Transferencias*

Ambos Protocolos permiten la libre transferencia de fondos, incluidos:

- El capital y las sumas adicionales para el mantenimiento y explotación de la inversión;
- Los beneficios, utilidades, intereses, dividendos y otros tipos de ingreso corriente;
- Los fondos para el reembolso de préstamos, cuando se trate de préstamos relacionados con inversiones extranjeras;
- Las regalías, derechos y otros pagos relacionados con propiedad intelectual, derechos de autor, patentes, diseños industriales, marcas registradas, nombres comerciales y conocimientos técnicos;
- Los fondos provenientes de la liquidación o venta de bienes;
- Compensación, indemnización y salarios pagados en caso de expropiación y daños causados por guerra, rebeliones, etcétera.

53 Los puntos mencionados no están contemplados específicamente en el Protocolo Extrazona, que permite a los países signatarios aplicar su legislación nacional respectiva.

Conforme a lo dispuesto en los dos protocolos, las transferencias deberán llevarse a cabo sin dilación y en moneda libremente convertible. El Protocolo Intrazona añade que las transferencias deberán hacerse a las tasas vigentes en el mercado. Desde ese punto de vista, el Protocolo Intrazona presenta un reglamento más pormenorizado. Sin embargo, en el Protocolo Extrazona no se hace referencia a los tipos de cambio extranjero, lo que permite a los países signatarios aplicar su legislación nacional respectiva.⁵⁴

J. Subrogación

Ambos protocolos reconocen procedimientos de subrogación a favor de entidades y/o países que ofrezcan cobertura contra riesgos no comerciales al amparo de convenios de garantía.

Además, el Protocolo Intrazona establece que en los casos en que se efectúe subrogación, el inversionista no podrá entablar reclamación a menos que esté autorizado especialmente por el país u organismo respectivo. Esa disposición complementaria no está incluida en el Protocolo Extrazona, los países signatarios pueden aplicar su legislación nacional respectiva.

K. Aplicación de la legislación más favorable

En virtud del Protocolo Intrazona, los reglamentos más favorables contenidos en las legislaciones de los países signatarios así como las obligaciones que prescribe el derecho internacional, tanto existentes como las que se promulguen en un futuro, y los acuerdos especiales entre países signatarios e inversionistas tendrán precedencia sobre las disposiciones de este protocolo.

Esa cláusula otorga flexibilidad al régimen establecido en el Protocolo Intrazona, permitiendo a los países signatarios otorgar trato más favorable a los inversionistas extranjeros.

L. Solución de controversias

De conformidad con el Protocolo Intrazona, las diferencias entre Estados contratantes acerca de la interpretación o aplicación de ese instru-

54 Los protocolos del Mercosur, como se describen en este documento, están en consonancia con los principios del Código de la OCDE de Liberalización de Movimientos de Capital, y están acordes también con el Código de la ICC (artículo 9o.), el Acuerdo de la ASEAN (artículo VII), y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (artículos XI y XII).

mento se tratarán de resolver atendiendo a lo dispuesto en el Protocolo de Brasilia sobre el Sistema Transitorio de Solución de Controversias del 17 de diciembre de 1991.⁵⁵

Las controversias entre inversionistas y Estados contratantes cubiertas por el Protocolo Intrazona serán tratadas como sigue, atendiendo siempre con la preferencia del inversionista:

- Intervención de los cortes locales del país receptor de la inversión;
- Arbitraje internacional *ad hoc* (reglas de la UNCITRAL) o institucional (CIADI);
- Sometimiento al Régimen Permanente de Solución de Controversias del Mercosur que se promulgará dentro del contexto del Tratado de Asunción por el que se constituyó el Mercosur.

En el Protocolo Extrazona, las diferencias entre Estados se tratarán de resolver por vía diplomática y mediante arbitraje internacional alternativo; las controversias entre inversionistas y el Estado se tratarán de acuerdo con el siguiente sistema de procedimiento:

- Las controversias deberán ser objeto primeramente de consultas amigables;
- Si no se encuentra solución a la controversia dentro de un periodo de tiempo razonable, el inversionista puede solicitar la intervención de los tribunales del país receptor de la inversión; otra posibilidad sería someter el caso a arbitraje internacional *ad hoc* o institucional. Una vez que se ha optado por una de las opciones, la decisión será definitiva;
- El arbitraje internacional aplicará las disposiciones del protocolo respectivo, los reglamentos en vigor en el país receptor de la inversión, los acuerdos específicos relacionados con la inversión afectada, y los principios generales del derecho internacional.

55 El Protocolo de Brasilia crea un sistema transitorio de solución de controversias que continuará teniendo validez hasta que se cree un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común. Incluye varias etapas de procedimiento para la solución de controversias, a saber:

- Negociaciones directas (plazo de 15 días);
- Elevación de la controversia al Grupo Mercado Común (autoridad regional), adopción de recomendaciones por el Grupo Mercado Común (plazo de 30 días);
- Arbitraje *ad hoc* por parte de expertos propuestos por los países signatarios.

En ambos protocolos, las decisiones arbitrales serán excluyentes y obligatorias para las partes de la controversia. El país receptor de la inversión hará que se cumplan esas decisiones de conformidad con la legislación local.⁵⁶

VI. LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN⁵⁷

1. *Ámbito de aplicación*

Todos los TBI determinan su ámbito de aplicación definiendo a las inversiones y a los inversionistas cubiertos por sus disposiciones y que por ende goza de la protección que ellos acuerdan. Los TBI más recientes tienen un ámbito de aplicación más amplio que los acuerdos clásicos sobre inversiones.⁵⁸

2. *Formas de inversión*

Al definir las formas de inversiones cubiertas por el acuerdo, la mayor parte de los TBI se refieren a “todo tipo de activos”. Los TBI suscritos por Estados Unidos utilizan la expresión “cualquier clase de inversión”. Esta fórmula general es ilustrada comúnmente en todos los TBI con una lista no taxativa de ejemplos.⁵⁹

56 Las disposiciones en materia de solución de controversias contenidas en los protocolos del Mercosur están en consonancia con el artículo X del acuerdo de la ASEAN, por el que se pone en marcha el arbitraje internacional después de una etapa inicial de negociaciones amigables. El sistema de solución de controversias de los protocolos prevé un mecanismo análogo al adoptado en el capítulo XI del TLC, en el sentido de que reconoce al inversionista la posibilidad de acceder al arbitraje internacional si así lo desea.

57 Trebilcock, Michael J. y Howse, Robert, *The Regulation of the International Trade*, Londres, Edit. Londres y Nueva York, 1997.

58 Estos nuevos instrumentos han ampliado su definición de inversiones cubiertas a modo de incluir nuevas formas de transacciones, y se aplican a un grupo de inversionistas más diversificado. Existe un importante grado de uniformidad en el tipo de lenguaje usado a esos efectos. Los TBI que han sido firmados entre países de la región en los últimos cinco años siguen esta misma tendencia.

59 Típicamente, esa lista incluye: bienes muebles e inmuebles así como los otros derechos reales relacionados, tales como: hipotecas o derechos de prenda; acciones, cuotas sindicales, obligaciones comerciales y toda otra forma de participación en una compañía, empresa o joint venture; dinero, títulos de crédito y todo otro derecho o prestación contractual que tengan un valor financiero y préstamos directamente relacionados con una inversión específica; derechos de propiedad intelectual, incluyendo derechos relacionados con derechos de autor, patentes, marcas como así también nombres comerciales, diseños industriales, valor llave, secretos comerciales y transferencia de conocimientos tecnológicos; derechos otorgados por ley o por contratos para llevar a cabo cualquier actividad económica y comercial, incluyendo cualquier derecho para la prospección, cultivo, extracción o explotación de recursos naturales.

3. *Inversionistas*

En general, los TBI definen a los “inversionistas” o “nacionales” que han de recibir los beneficios de la protección que concede el Acuerdo. Típicamente, la definición abarca: a) personas naturales y b) personas jurídicas u otras entidades legales.

Personas naturales: casi todos los TBI exigen que las personas naturales sean nacionales de una parte contratante para que puedan considerarse “inversionistas” conforme a sus disposiciones. Normalmente, la definición de nacional está sujeta a la legislación interna sobre nacionalidad de cada parte. En muy raros casos, no sólo los ciudadanos, sino también residentes permanentes se consideran nacionales conforme al tratado.⁶⁰

Personas jurídicas: en general, puede afirmarse que se usa la combinación de diferentes criterios en los casos en que los Estados tienen interés en restringir los beneficios del Acuerdo a las entidades legales que efectivamente mantienen vínculos con el país de origen. Por el contrario, cuando el objetivo consiste en ampliar el campo de aplicación, los TBI ofrecen la posibilidad de aplicar diferentes criterios en forma alternativa.⁶¹

4. *Aplicación en el tiempo*

Normalmente, los TBI incluyen disposiciones relativas a la entrada en vigor del tratado, así como a su duración. Con algunas variaciones, la fórmula más común consiste en prever que el tratado entre en vigor un mes después de la fecha de intercambio de instrumentos de ratificación y

60 En la mayor parte de los TBI firmados por Argentina dentro del hemisferio, así como en los casos de los TBI Chile-Ecuador y Ecuador-El Salvador el tratado no se aplica a inversiones efectuadas por personas naturales del país de origen si han estado domiciliadas en el país anfitrión por más de dos años, a menos que se pruebe que las inversiones han sido administradas desde el exterior.

61 En los TBI se usan diferentes criterios para definir la nacionalidad de una compañía o entidad legal para concederle los beneficios propios de un “inversionista” conforme al acuerdo:

- a) Constitución: los países con tradición de derecho consuetudinario utilizan el lugar de constitución de una compañía para determinar su nacionalidad.
- b) Asiento: los países de derecho civil tradicionalmente se basan en el lugar en que está instalada la administración o en el que tiene asiento la compañía. En el caso de los TBI suscritos entre países latinoamericanos, este criterio se combina con el del lugar de constitución y, en algunos casos, con el requisito de que la compañía realmente realice actividades económicas efectivas en el país de origen.
- c) Control: en algunos casos, los TBI usan el control de la compañía por parte de nacionales como único criterio para determinar su nacionalidad. Así sucede con el TBI suscrito entre Colombia y Perú. En otros casos se usa como posible alternativa a los criterios del asiento o la constitución.

se mantenga en vigor por un periodo inicial de diez años, generalmente renovable conforme a procedimientos establecidos en el Acuerdo.⁶²

5. Cláusulas de admisión

En los tratados bilaterales de inversiones, la sección sobre admisión se refiere a la entrada de inversiones e inversionistas de una parte contratante en el territorio de la otra parte contratante. En general, el tema de la admisión se trata en la disposición sobre promoción de inversiones, o en la referente a promoción y protección de las inversiones. La cláusula más representativa tiene el texto siguiente: *Cada una de las partes contratantes promoverá, en su territorio, inversiones de inversionistas de la otra parte contratante y admitirá esas inversiones conforme a sus leyes y reglamentos. No existe referencia expresa a leyes o requisitos internos.*⁶³

6. Cláusulas de tratamiento

Con la excepción de los TBI de Estados Unidos, “tratamiento es un término amplio, que... se refiere al régimen jurídico que se aplica a las inversiones una vez que han sido admitidas por el Estado anfitrión”. El caso de los TBI de Estados Unidos es diferente en la medida en que las disposiciones sobre tratamiento se aplican a los procedimientos de admisión y a las inversiones posteriores al establecimiento. En la mayoría de los TBI se exigen los cinco principios siguientes: tratamiento justo y equitativo; alguna forma de protección; no discriminación; trato nacional y cláusula de la nación más favorecida.

Tratamiento justo y equitativo y protección y seguridad plenas: todos los tratados incluyen una cláusula de tratamiento justo y equitativo sin definir ese concepto. No obstante, algunos tratados hacen referencia al derecho internacional estableciendo que el tratamiento justo y equitativo

62 Frecuentemente y apartándose de lo que era común en acuerdos anteriores, los TBI establecen que sus disposiciones se aplican no sólo a inversiones efectuadas después de la entrada en vigor del tratado sino también a los anteriores a esa fecha. Si bien en algunos casos ello forma parte de la definición de las inversiones cubiertas, en otros se incluye una disposición separada a esos efectos en la sección referente a la aplicación en el tiempo del tratado. Este último enfoque se usa en todos los TBI firmados por Estados Unidos con países de la región.

63 No obstante, los TBI Argentina-Canadá y Canadá-Uruguay establecen que ninguna disposición de esos acuerdos impedirá a cualquiera de las partes contratantes dictar leyes y reglamentaciones relativas al establecimiento de una nueva empresa o la adquisición de una empresa en su territorio, siempre que las leyes y regulaciones se apliquen igualmente a todos los inversionistas extranjeros (cláusula de la nación más favorecida).

deberá ser congruente con los principios del derecho internacional. En los TBI de Estados Unidos, la disposición sobre tratamiento justo y equitativo se combina con la referente a protección y seguridad plenas.

No discriminación: casi todos los tratados prohíben la discriminación contra las inversiones de inversionistas de la otra parte contratante. Los TBI de Canadá son los únicos tratados que no contienen una disposición que se refiera específicamente a esta cuestión. Una cláusula representativa de los TBI de países distintos de Estados Unidos establece lo siguiente: ninguna de las partes contratantes podrá impedir con medidas arbitrarias y discriminatorias, la libre administración, utilización, uso, goce o disposición de las inversiones por los nacionales de la otra parte contratante (Bolivia-Perú, artículo 3,1).⁶⁴

Trato nacional y de NMF: en todos los tratados se prevé el trato nacional y de NMF. En la mayoría de los tratados se establece que cada parte contratante deberá conceder un tratamiento no menos favorable que el que concede a las inversiones de sus propios nacionales o compañías o las de terceros Estados,⁶⁵ se destaca que una parte contratante puede conceder el trato de NMF a inversionistas de la otra parte contratante si ese tratamiento es más favorable que el que acuerda a sus propios inversionistas.⁶⁶

Excepciones: en la mayoría de los tratados se prevén excepciones explícitas, especialmente con respecto al trato nacional de la NMF. Las dos excepciones más comunes son las relacionadas con: 1) privilegios que cualquiera de las dos partes contratantes conceda a inversionistas de un tercer Estado debido a que son miembros de, o están asociados con, una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común o un acuerdo regional; 2) preferencias o privilegios resultantes de un acuerdo internacional relacionado plena o principalmente con asuntos tributarios.

64 Los TBI de Estados Unidos utilizan un texto similar: ninguna de las partes podrá menoscabar en modo alguno, mediante la adopción de medidas arbitrarias y discriminatorias, la dirección, la explotación, el funcionamiento y la venta u otra disposición de las inversiones protegidas (TBI Honduras-Estados Unidos, artículo ii (3)(a)).

65 Por ejemplo Argentina-Chile, Argentina-Ecuador, Argentina-Jamaica, Barbados-Venezuela, Bolivia-Ecuador, Brasil-Venezuela, Chile-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-El Salvador, Ecuador-Paraguay y Ecuador-Venezuela. En algunos tratados Bolivia-Chile, Bolivia-Perú, Chile-Paraguay, Chile-Uruguay, Chile-Venezuela y Paraguay-Perú.

66 Como ya se señaló, los TBI de Estados Unidos también requieren la aplicación del trato nacional o, si fuera mejor, el de nación más favorecida. No obstante, el TBI Canadá-Trinidad y Tobago, así como los tratados bilaterales de inversiones de Estados Unidos estipulan que ese tratamiento sólo se aplica en “circunstancias similares” (Canadá-Trinidad y Tobago) o en “situaciones análogas” (TBI de Estados Unidos).

Requisitos de desempeño: los TBI de Estados Unidos disponen que no podrán preceptuarse ni hacerse cumplir requisitos de desempeño (por ejemplo alcanzar determinado nivel o porcentaje de contenido local; limitar importaciones y ventas y transferir tecnología) como condición para el establecimiento, la adquisición, la expansión, la dirección, la explotación o el funcionamiento de una inversión protegida.

Pérdidas debidas a conflictos: en la mayoría de los tratados se dispone que los nacionales o compañías de cualquiera de las dos partes contratantes cuyas inversiones sufran pérdidas en el territorio de la otra parte contratante debido a guerras u otros conflictos armados, revoluciones, estados de emergencia nacional, perturbaciones civiles u otros hechos similares, recibirán un tratamiento, en relación con restituciones, indemnizaciones, compensaciones o reparaciones, no menos favorable que el acordado por la otra parte contratante a sus propios inversionistas o a inversionistas de cualquier tercer Estado. En varios tratados se destaca el carácter de transferible de esos pagos.⁶⁷

A. Cláusulas sobre transferencias

Tipos de pagos: todos los tratados bilaterales de inversiones disponen que el país anfitrión debe garantizar a los inversionistas de la otra parte contratante la transferencia de fondos relacionados con inversiones. Aunque casi todos los tratados⁶⁸ definen en detalle qué tipo de pagos deben incluirse en la cláusula sobre transferencias, la mayor parte de los tratados hacen hincapié en que la garantía de la transferencia de fondos no está limitada a esa lista. En general, siempre se incluyen en los tipos de transferencia de fondos que por definición deben garantizarse los siguientes: rentabilidad (ganancias, intereses, dividendos y otros ingresos en moneda); reembolso de préstamos, y el producto de la liquidación total o parcial de una inversión.⁶⁹

Convertibilidad, tipos de cambio y momento de la transferencia: en la mayoría de los tratados se estipula que las transferencias deben reali-

67 Los TBI de Estados Unidos disponen que debe aplicarse el trato nacional o el de nación más favorecida, si este último fuera más favorable.

68 Las excepciones son los tratados Barbados-Venezuela y Panamá-Estados Unidos.

69 Además, suelen mencionarse otros tipos de pagos; por ejemplo: aportes adicionales al capital para el mantenimiento o desarrollo de una inversión; gratificaciones y honorarios; salarios y otra remuneración obtenida por un ciudadano de la otra parte contratante; y compensaciones o indemnizaciones. En los TBI de Estados Unidos se incluyen también los pagos provenientes de controversias sobre inversiones.

zarse en una moneda convertible. En algunos se establece que puede ser la moneda en que se hayan efectuado las inversiones o en cualquier moneda convertible. En casi todos los tratados se destaca que las transferencias deben efectuarse sin demora, siendo las excepciones los tratados bilaterales de inversiones Bolivia-Ecuador y Panamá-Estados Unidos.⁷⁰

B. Expropiación

Siguiendo lo generalmente aceptado en derecho internacional. Los TBI firmados entre países del hemisferio occidental prohíben la expropiación de inversiones, salvo cuando se cumplen ciertas condiciones. Típicamente los TBI requieren que las expropiaciones se realicen con fines de utilidad pública, de conformidad con el debido proceso legal y mediante pago de una indemnización.⁷¹ Las condiciones establecidas generalmente para realizar una expropiación son:

Utilidad pública y no discriminación: todos los tratados incluyen una disposición conforme a la cual sólo se puede efectuar una expropiación por razones de “utilidad pública”. Pese al hecho de que el concepto es difícil de definir en términos precisos, existe consenso general de que un Estado sólo puede adoptar medidas expropiatorias cuando existe un interés colectivo que las justifica, y no una mera motivación personal o individual. En general, los TBI utilizan la expresión “utilidad pública”. Algunos tratados agregan expresiones como “interés nacional”, “uso público”, “beneficio público”, “interés social” o “seguridad nacional”.⁷²

Debido proceso legal y revisión judicial: típicamente, los TBI requieren que la expropiación se realice de conformidad con el debido proceso legal. En algunos casos, los tratados incluyen disposiciones adicionales que estipulan que las expropiaciones estén sujetas a revisión judicial.

70 El tratado Ecuador-El Salvador y los TBI de Chile son los únicos que definen el concepto “sin demora”, que significa el tiempo normal necesario para cumplir las formalidades con respecto a la transferencia. Este “tiempo normal” no debe pasar de treinta días (Bolivia-Chile, Chile-Paraguay, Chile-Uruguay), sesenta días (Chile-Ecuador, Ecuador-El Salvador), dos meses (Argentina-Chile, Chile-Venezuela) o seis meses (Brasil-Chile).

71 Las cláusulas de expropiación generalmente se refieren a la expropiación y nacionalización, cubren, asimismo, las medidas de expropiación indirecta (*creeping expropriation*) cuando utilizan expresiones tales como “medidas indirectas que surten el mismo efecto”. En los tratados no se distingue entre esos conceptos en cuanto a sus consecuencias jurídicas.

72 Prácticamente todos los TBI estipulan que el Estado expropiante no debe discriminar al realizar una expropiación. Esas disposiciones reiteran el principio general de no discriminación que típicamente se incluye en todos los TBI.

Indemnización: en caso de expropiación, todos los TBI requieren el pago de una indemnización. Históricamente, el criterio para determinar el monto de esta indemnización ha constituido, sin embargo, una cuestión polémica. La gran mayoría de los TBI usan como referencia la fórmula Hull, según la cual la indemnización debe ser “pronta, adecuada y efectiva”. Sólo en muy pocos casos (Brasil-Venezuela, Ecuador-Paraguay, Perú-Paraguay) se usa la expresión más general “justa compensación”.⁷³

C. Diferencias entre partes contratantes

En los TBI se dispone que las diferencias entre Estados, referentes a la interpretación o aplicación del tratado, deben ser sometidas, a solicitud de cualquiera de las dos partes, a tribunales arbitrales *ad hoc*. El arbitraje, sin embargo, debe ser precedido por consultas.⁷⁴ Sólo hay diferencias en cuanto al periodo de tiempo que los TBI conceden para que la controversia sea resuelta a través de consultas antes de que sea sometida a procedimientos de arbitraje.⁷⁵

En general, los TBI establecen algunas normas para la constitución del tribunal *ad hoc*.⁷⁶ Los tratados incluyen también procedimientos para los casos en que no puede llegarse a un acuerdo respecto a los nombramientos, o cuando otras circunstancias impiden la constitución del tribunal.

Normalmente, se incluyen en el acuerdo algunos procedimientos generales que debe observar el tribunal arbitral.⁷⁷ En la mayoría de los casos, los TBI no fijan plazos para que el tribunal arbitral dicte su deci-

73 En relación con el valor de las inversiones expropiadas, la mayor parte de los tratados usan la expresión “valor de mercado”, o “justo valor de mercado”, en tanto que otros usan expresiones como “valor genuino”. En general, esos TBI incluyen el requisito de que el pago sea plenamente realizable, libremente transferible y efectuado sin demora.

74 Típicamente, los TBI requieren que las disputas, siempre que sea posible, sean resueltas amistosamente a través de consultas o canales diplomáticos.

75 Ese periodo varía entre tres, seis y doce meses, aunque en algunos casos no se define el límite.

76 Generalmente prevén que cada parte nombre un árbitro, por lo general dentro de un periodo de dos meses. Esos árbitros deben seleccionar al nacional de un tercer Estado para que actúe como presidente del Tribunal dentro de un periodo que oscila, dependiendo del tratado, entre uno, dos, tres o cinco meses, aunque un periodo de dos meses parece la fórmula más usada.

77 Las disposiciones establecen, a este respecto, que las decisiones del tribunal deben ser adoptadas por mayoría de votos, ser definitivas y obligatorias para ambas partes. Aparte de esas indicaciones básicas, los TBI dejan en manos del mismo tribunal determinar sus propios procedimientos. Los TBI celebrados por Estados Unidos refieren a las normas de arbitraje de CNUDMI cuando no puede alcanzarse un acuerdo sobre los procedimientos.

sión.⁷⁸ Finalmente, algunos tratados incluyen una referencia a la ley que deben aplicar los tribunales arbitrales al decidir una controversia. La disposición típica establece que el tribunal arbitral debe decidir conforme a las disposiciones del Acuerdo y a los principios del derecho internacional.

D. *Diferencias entre una parte contratante y un inversionista*

Los TBI generalmente contienen disposiciones separadas referentes a diferencias entre una parte contratante y un inversionista, conocidas generalmente como diferencias sobre inversiones. En todos los tratados se prevé el arbitraje como mecanismo para la solución de este tipo de controversias.⁷⁹

Todos los TBI examinados se refieren al arbitraje enmarcado en el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados Nacionales de Otros Estados (CIADI), o conforme al Mecanismo Complementario del CIADI, cuando el Estado anfitrión o el de origen del inversionista extranjero no sea parte contratante de CIADI. Siguiendo lo que constituye cada vez más la práctica en los tratados modernos sobre inversiones, en la mayor parte de los TBI se incluyen formas alternativas de arbitraje.⁸⁰

VII. HACIA UN TRATADO LATINOAMERICANO PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA INVERSIÓN (ALPI)

Un tratado ALADI de inversiones, que podríamos llamar Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones (ALPI), permitiría, por su carácter multilateral, superar las diferencias de variada na-

78 En el caso de los tratados de Estados Unidos, se incluyen disposiciones del tipo siguiente que establecen un límite para llegar a una decisión: “Salvo acuerdo en contrario, todos los casos se presentarán y todas las audiencias se completarán en un plazo de seis meses a partir de la fecha en que se selecciona al tercer árbitro, y el tribunal pronunciará la sentencia dentro de un plazo de dos meses a partir de la fecha de las presentaciones finales o de la fecha de clausura de las audiencias, si ésta fuera posterior”.

79 En general incluyen una referencia a determinados mecanismos específicos institucionales de arbitraje, a diferencia de lo que normalmente se establece en relación con disputas entre partes contratantes en cuyo caso se asignan a tribunales arbitrales *ad hoc* sin procedimientos preestablecidos.

80 Esto resulta particularmente relevante para aquellos casos cuando el arbitraje en el marco del CIADI no es aplicable debido a restricciones de jurisdicción. En su gran mayoría se refieren a las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Sólo en un caso (TBI Estados Unidos-Haití) se hace referencia al arbitraje en el marco de la Cámara Internacional de Comercio (CIC).

turalidad que han impedido a ciertos países, firmar acuerdos de carácter bilateral.⁸¹

El ALPI, al otorgar un marco único de regulación de la inversión en la región, constituirá la mejor señal para incentivar los flujos, simplificará y dará coherencia al marco jurídico existente en esta materia en la región, donde si bien es cierto que las normas internas son similares, los más de 30 tratados firmados entre países de ALADI tienen singularidades propias producto de la época en que se negociaron y de la negociación misma, lo que hace muy compleja la legislación internacional de la región en materia de inversión. El ALPI, por tratarse de normas multilaterales de aplicación general en la región dará transparencia a los procesos de inversión extranjera uniformando los procedimientos.

Un tratado multilateral suscrito por todos los países de ALADI es la mejor manera de concertar voluntades para la negociación de acuerdos de esta naturaleza en otros foros. El ALPI permitirá posicionar a América Latina como una región estable, confiable y con un alto estándar de protección a la inversión extranjera. Hará posible que los países latinoamericanos tengan claras las fronteras hasta donde pueden llegar, teniendo presente el estado de desarrollo de sus economías.

El ALPI, al fijar estándares generales para la región, evitará la perniciosa competencia en el otorgamiento de incentivos y privilegios. El ALPI permitirá que los países de la región se sientan más confiados, más seguros, sin ese aire de allegados al mundo de la globalización con que nos asomamos a las dos grandes negociaciones en curso.

1. Características

Habría que diseñar un tratado que tenga las siguientes características:

Regional: el Acuerdo será negociado por los países latinoamericanos y tendrá como ámbito de aplicación espacial la propia región. Posteriormente se podrá decidir abrirlo a la firma de todos los Estados.

Democrático: podrán participar en la negociación todos los países latinoamericanos, sin exclusiones.

81 Bandera, Juan, "Tratado Multilateral de Inversiones", *Revista de la Asociación de Abogados de Chile*, núm. 25, septiembre de 1998, pp. 28-32. Esta propuesta la hemos compartido con Juan Bandera, reconociendo originalmente el crédito a dicho jurista chileno.

Flexible: si bien el propósito del tratado será fijar un alto estándar de protección a las inversiones, los Estados podrán hacer las reservas que el buen desarrollo de sus economías exijan.

Basado en nuestras normas internacionales: será negociado tomando como base de referencia los más de 30 tratados suscritos entre países de la región y los casi 200 tratados suscritos por países latinoamericanos con Estados de otras regiones. Del mismo modo, la normativa sobre inversiones del Mercosur representa un precedente valioso.

2. Contenido

En cuanto a su contenido, el tratado deberá mejorar y armonizar la normativa existente, fijando un alto estándar de protección de las inversiones, aprovechando la rica experiencia que hoy tenemos. En concreto sugerimos lo siguiente:

Modalidad de los aportes: recoger la norma generalizada en la región en el sentido de aceptar todo tipo de aportes: moneda extranjera, bienes físicos, tecnología, créditos asociados a una inversión extranjera y capitalizaciones tanto de créditos y de deudas externas como de utilidades con derecho a ser remitidas al exterior. En lo que se refiere al crédito sería interesante discutir si éste debe o no guardar cierta proporción con el capital propio.

Sectores reservados: los sectores reservados al Estado o a nacionales se han ido reduciendo paulatinamente en la región. Hoy los más frecuentes son los que se refieren a material nuclear, explotación y producción de petróleo, defensa y seguridad nacional, radio, televisión, prensa y transporte aéreo y marítimo dentro del territorio nacional.

Remisión de utilidades: se recogerá el principio imperante sin excepciones en la región en el sentido que los inversionistas extranjeros puedan remesar las utilidades que producen sus inversiones tan pronto como se produzcan y sin límite de monto.

Reexportación del capital: del mismo modo que las utilidades, el capital podrá reexportarse sin limitación alguna. En caso de existir un tratamiento menos favorable por parte de algún Estado, se hará la reserva correspondiente.

Transferencia efectiva: los capitales protegidos sólo serán aquellos que efectivamente se hayan transferido desde el exterior. No se considerará inversión extranjera los recursos invertidos por extranjeros que ha-

yan sido generados en el país receptor de la inversión, excepto que se trate de utilidades generadas por una inversión extranjera, caso en el cual se podrán reinvertir al amparo del tratado.

El objetivo de esta precisión es justamente evitar que inmigrantes que viven desde hace años en el país receptor amparen sus inversiones hechas con recursos obtenidos en ese país, creando una situación de odiosa discriminación con el resto de la población.⁸²

Este es un tema muy importante y generalmente conflictivo cuando se trata de negociaciones que implican países exportadores de capital y países receptores de capital. Estimamos que lo importante en un tratado de protección de inversiones es que se ampare a la inversión que ya ha ingresado al país de conformidad con las leyes que la regulan en ese país, más que garantizar acceso. En este sentido, el tratado dispondrá que las partes contratantes, con sujeción a su política general en el campo de las inversiones extranjeras, incentivarán en su territorio las inversiones de inversionistas de las otras partes contratantes y las admitirán en conformidad con su legislación y reglamentación.

3. Reclamación por expropiación en juicio ordinario

Uno de los aspectos más importantes de estos tratados es la garantía del derecho de propiedad y en este sentido es importante que se consagre el derecho de reclamar en un juicio ordinario en caso de expropiación. En razón con lo anterior sería conveniente estudiar una disposición que podría ser en el siguiente tenor: “de la legalidad de la nacionalización, expropiación o de cualquiera otra medida que tenga un efecto equivalente y del monto de la compensación se podrá reclamar en procedimiento judicial ordinario”.

4. Solución de controversias entre una parte contratante y un inversionista de otra parte contratante: una nueva opción de jurisdicción

El aspecto relativo a la jurisdicción en caso de conflicto entre un inversionista y el Estado contratante, donde tiene la inversión, es muy relevante. Somos de la opinión que debe respetarse el principio ya tradicional

⁸² La inversión protegida será sólo la que se realiza en conformidad con el tratado y la legislación del país receptor.

de establecer obligatoriamente consultas amistosas. Antes de recurrir al tribunal, las controversias que surjan en el ámbito del ALPI entre una parte contratante y un inversionista de otra parte contratante que haya realizado inversiones en el territorio de la primera, serán, en la medida de lo posible, solucionadas por medio de consultas amistosas. En caso de que mediante dichas consultas no se llegare a una solución dentro de un plazo razonable, de tres a seis meses, el inversionista podrá remitir la controversia:

- a) A los tribunales competentes de la parte contratante en cuyo territorio se efectuó la inversión o
- b) A arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, abierto para la firma en Washington el 18 de marzo de 1965.

Con este fin, cada parte contratante da su consentimiento anticipado e irrevocable para que toda diferencia pueda ser sometida a este arbitraje.

En este punto es necesario detenerse un momento y reflexionar sobre la conveniencia de tener, además del órgano jurisdiccional arbitral ya señalado, otra opción. No proponemos eliminar al CIADI (ICSID) como opción sino, por el contrario, dejarla, agregándole otra alternativa: un órgano jurisdiccional arbitral latinoamericano, el Centro Latinoamericano de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CLADI. Este Centro, cuya creación en el seno de la ALADI sugerimos, tendrá la trascendente tarea de resolver, en la región, las diferencias que se produzcan entre Estados latinoamericanos y nacionales de países de ALADI.

Es perfectamente legítimo que uno se pregunte ¿qué sentido tiene crear un centro de arbitraje latinoamericano si existe ya uno creado por el ya citado Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, más conocido por el nombre de Convención de Washington de 1965? Permítasenos responder con otra pregunta: ¿por qué un inversionista latinoamericano debe ir a resolverlo a un organismo que tiene su sede en Washington?, ¿qué ventaja representa para un inversionista argentino que tiene una controversia con el Estado chileno litigar a miles de kilómetros del lugar del conflicto, a miles de kilómetros del domicilio del demandante y del Estado demandado?, ¿por

qué tener que incurrir en enormes gastos originados por la distancia que deberán recorrer los apoderados de las partes cuando concurren a las audiencias y alegatos, y la distancia que deberán recorrer los jueces cuando se trasladen al país donde se radicó la inversión?, ¿por qué tener que gastar tiempo y dinero en interminables traducciones al inglés para que CIA-DI (ICSID) entienda lo que las partes en litigio entienden perfectamente?, ¿qué necesidad de expresar en inglés una controversia en castellano?, ¿por qué deberá decidirse en Washington quiénes serán los jueces de esta causa donde tanto el Estado como el inversionista implicado son latinoamericanos?, ¿por qué correr el riesgo innecesario de que nos nombren árbitros *common law*, tan alejados de nuestras instituciones jurídicas?, ¿por qué privar a un inversionista latinoamericano de la posibilidad de que su causa sea juzgada por un árbitro latinoamericano, con su idioma, su mentalidad, sus instituciones y su derecho?

Porque conocemos la respuesta y no nos gusta, proponemos agregar a las posibilidades jurisdiccionales del tribunal competente de la parte contratante en cuyo territorio se efectuó la inversión y a la del arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), la posibilidad de optar por la jurisdicción de un Centro Latinoamericano de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CLADI).

5. Solución de controversias entre una parte contratante y un inversionista de otra parte contratante: opción única y definitiva de jurisdicción

Una vez que el inversionista haya remitido la controversia al tribunal competente de la parte contratante en cuyo territorio se hubiera efectuado la inversión o al tribunal arbitral, CIADI o CLADI, la elección de un procedimiento u otro será definitiva. En otras palabras, las divergencias que surjan entre una de las partes contratantes y un nacional de la otra parte contratante en relación con una inversión amparada por el tratado, será sometida, a solicitud del nacional o sociedad afectada, al tribunal competente de la parte contratante en cuyo territorio se haya realizado la inversión o al arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID) o a la instancia jurisdiccional que hemos propuesto: CLADI. La elección será definitiva.

Creemos que este es un punto importante que debe ser analizado con particular cuidado ya que tiene como finalidad evitar que se comenten injusticias al impedir el cambio de jurisdicción ante la inminencia de un fallo adverso. En efecto, y sin ánimo de entrar en cuestiones jurídicas demasiado específicas, cabe preguntarse lo que podría suceder con las cuestiones incidentales que se hayan resuelto por el tribunal nacional, cuando se recurre a la otra jurisdicción, o cómo impedir que la parte que ha perdido los incidentes, o que simplemente vea que la situación se le está tornando adversa, prolongue el proceso para partir “desde cero” ante otro tribunal.

Es preciso señalar que la opción única y definitiva de jurisdicción es perfectamente coincidente con la normativa del Mercosur actualmente en vigor. En efecto, el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur (intrazona), establece categóricamente, en su artículo 9o., la opción única de jurisdicción. La referida disposición señala que “cuando un inversor haya optado por someter la controversia a uno de los procedimientos establecidos... la elección será definitiva”.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CHUDNOVSKY, Daniel *et al.*, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Argentina, FCE, 1999.
- COLAIACOVO, Juan Luis *et al.*, *Joint Venture y otras formas de cooperación empresarial internacional*, Argentina, Ediciones Macchi, 1992.
- COLAIACOVO, Juan Luis, “Trading Companies”, *Experiencia internacional: textos y casos*, Río de Janeiro, Cabicieri Editorial Ltda., 1986.
- COOTER, Robert y ULEN, Tomas, *Law Economics*, 3a. ed., Imprint of Addison Wesley Longman, 1999.
- FLORES, Fernando y WINOGRAD, Terry, *Hacia la comprensión de la información y la cognición*, España, Ed. Hispano Europea, colección ESADE, 1989.
- “Foreign Investment Law Journal”, *Review Icsid*, vol. 13, núm. 1, International Centre for Settlement of Investment Disputes, primavera de 1998.
- GONZÁLEZ, Sara, *Organización económica internacional*, España, McGraw-Hill, 1993.

- GRAY, Douglas A. y FRIEND, Norman S., *The Complete Canadian Franchise Guide*, Montreal, McGraw-Hill Ryerson, 1994.
- MAYORGA L., Roberto y MONTT D., Luis, *Inversión extranjera en Chile*, 2a. ed. actualizada, Chile, Edit. Jurídica Cono Sur Ltda., 1994.
- REQUEJO, Jaime, *Economía mundial: un análisis entre dos siglos*, España, McGraw-Hill, 1995.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ-VALADEZ, Carlos, *México ante el arbitraje comercial internacional*, México, Porrúa, 1999.
- SIQUEIROS, José Luis, *El arbitraje en los negocios internacionales de naturaleza privada*, México, Porrúa, Escuela Libre de Derecho, colección Fondo para la Difusión del Derecho, 1992.

LA ORGANIZACIÓN FINANCIERA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Manuel BECERRA RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Orígenes del sistema financiero internacional*. III. *Evolución del FMI*. IV. *El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) o Banco Mundial*. V. *Grupo del Banco Mundial*. VI. *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. VII. *Los bancos comerciales interamericanos*. VIII. *Otros actores internacionales (los factores fundamentales del poder)*. IX. *Fuentes del derecho*. X. *El criterio económico de las organizaciones financieras internacionales*. XI. *Soberanía*. XII. *Las cartas de intención*. XIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Las instituciones financieras modernas se originan en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y son un intento de las grandes potencias de organizar el orden financiero de la segunda posguerra. La historia se inicia en 1943 cuando en la ciudad estadounidense de Washington se reúnen un grupo de expertos estadounidenses e ingleses¹ para proyectar las instituciones financieras de la posguerra. Finalmente, en la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en Bretton Woods en New Hampshire, Estados Unidos, en julio de 1944, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), actualmente conocido como Banco Mundial (BM). Con el paso del tiempo este sistema ha crecido en forma sofisticada y en donde el número de organismos financieros se ha multiplicado, a esto hay que agregar que al parejo de la estructura interna de cada organización financiera, que cuenta con órganos de decisión, está una

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Las instituciones financieras de Bretton Woods", *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, año LV, 1995, p. 57.

organización de carácter paralela compuesta por agrupaciones de Estados que no tienen una estructura orgánica, pero sí son factores esenciales de toma de decisiones. Los problemas financieros internacionales en un momento en que éstos se han globalizado, imponen la necesidad de una transformación. Sin embargo, ése es una parte del problema, ya que al mismo tiempo es necesario que cada Estado, como en el caso de México, reestructure su sistema de recepción del derecho internacional a fin de que se apege a las necesidades del desarrollo interno, y participe en mejores condiciones en la relaciones económicas internacionales.

II. ORÍGENES DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

El sistema monetario internacional existente desde el siglo XIX consistió en poner al oro en el centro, lo que causaba cierto desorden, por lo que en este siglo los Estados se vieron en la necesidad de crear un sistema de carácter convencional, de ahí la gestación del sistema vigente. Las instituciones financieras modernas se originan en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y constituyen un intento de las grandes potencias de organizar el orden financiero que le siguió a esta conflagración bélica. La historia del sistema contemporáneo se inicia en 1944 cuando se lleva a cabo la Conferencia de Bretton Woods.

El sistema financiero internacional, desde sus inicios, tenía la intención de ser universal. Originalmente formaban parte del él 44 Estados comprendiendo a la URSS, es importante mencionarlo ya que significaba una tendencia a la universalización, independientemente de los sistemas económico-jurídicos que en ese momento prevalecían y que además polarizaban al mundo.

Para elaborar el sistema, la Conferencia tomo como base de discusiones dos proyectos publicados en abril de 1943: el del estadounidense Harry White y el del inglés lord Keynes. La propuesta de ellos tenía diferencias importantes. Por una parte, Harry White proponía como objetivos la estabilidad de tipos de cambio, la liberalización del comercio, de los pagos internacionales y el equilibrio de la balanza de pagos y para lograrlo proponía la creación de:

- Un sistema basado en el oro que debía ser reforzado por la creación de un “fondo” de estabilización de las Naciones Unidas que realmente fue el precursor del FMI;

- Un organismo financiero a imagen del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) con un capital de diez mil millones de dólares, que debía acordar préstamos a largo término para la reconstrucción económica de los beligerantes;
- Un organismo internacional en el ámbito comercial, a imagen de la Carta de la Habana;
- Una unidad monetaria internacional como unidad de cuenta (Unitas).

En cambio, la propuesta del economista inglés Keynes planteaba:

- La creación, entre los Estados, de una unión internacional de compensación (unión de *clearing*) encargada de acordar ayudas financieras a los países en dificultades.
- La posibilidad de que esta “Unión” emitiera moneda, según las necesidades del comercio mundial a fin de que sus miembros pudieran hacer frente a eventuales déficit. Las características de esta unidad, llamadas “Bancor”, tenían ciertas similitudes con los actuales Derechos Especiales de Giro (DEG).
- El establecimiento de un procedimiento de ajuste de las paridades.²

A final de cuantas prevaleció el Proyecto White con base al cual se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Aunque hay que decirlo, después de más de medio siglo de existencia del actual sistema financiero internacional, actualmente está compuesto de una serie de instituciones tanto públicas (interestatales) como privadas, así como de códigos de conducta interestatales y mecanismos de cooperación transnacionales,³ que hacen más sofisticado el sistema que el planteado originalmente.

III. EVOLUCIÓN DEL FMI

El FMI es una organización internacional creada el 27 de diciembre de 1945, que forma parte del sistema de Naciones Unidas, y que, como

² Bermejo García, Romualdo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 177 y 178.

³ Carreau, Dominique, “El sistema monetario internacional y su derecho”, *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 16, 1984, p. 32.

hemos visto, el tratado que le da origen fue redactado en julio de 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, en New Hampshire. Los estatutos del FMI funcionan como una forma de sistema jurídico interno del FMI, el cual a través de la interpretación ha evolucionado, independientemente de las reformas y la teoría jurídica de los poderes o facultades implícitas, que son fuente de derecho. Los estatutos reconocen el derecho a la creación de mecanismos específicos, siempre que sean conforme a los objetivos y fines perseguidos por el FMI.⁴

La evolución del FMI se puede comprender en cuatro etapas fundamentales.⁵ La primera, que abarca desde 1944 hasta 1970, es una etapa de institucionalización del FMI, en donde se elabora y entra en vigor el convenio constitutivo, además se aprueban los proyectos uniformes de los acuerdos de derecho de giro. En esta etapa, el oro estaba en el centro de las paridades cambiarias. Todos los miembros fundadores fueron requeridos por el FMI a contribuir dando oro, equivalente al 25% del valor de sus cuotas obligatorias o al 10% del total de sus reservas en oro o en dólares, lo que tuviera en menor cantidad. Esto suponía que Estados Unidos mantuviese la paridad de su moneda al comprar y vender libremente oro a los otros miembros en precios cercanos a la paridad, los demás Estados tenían que mantener la paridad de su moneda interviniendo en los mercados de cambio con dólares o divisas convertibles en dólares. Sin embargo, los continuos déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos provocaron desconfianza en la posibilidad de convertir en oro el creciente volumen de reservas en dólares e incluso se temía por la permanencia de la paridad del dólar.⁶

En 1961, ante el peligro de un desplome, como sucedió más adelante, el FMI se plantea la necesidad de reformar el sistema monetario internacional, en 1963 el Grupo de los Diez (G-10), en donde se encontraban los países más industrializados del mundo, decidió oficialmente la apertura de las negociaciones. La existencia del G-10 es muy trascendente, ya que a partir de su creación resulta ser un factor esencial de decisión en el interior del FMI, a este grupo nos referiremos posteriormente.

4 Artículo V, sección 2b y 3a.

5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Las instituciones financieras de Bretton Woods", *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, año LV, enero de 1995, pp. 58-62.

6 Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 6a. ed., Madrid, Tecnos, 1996, p. 811.

La segunda etapa esta marcada desde 1970 hasta 1978. En 1970 se tuvo la primera aprobación de la primera enmienda del Convenio Constitutivo del FMI que estableció como novedad los servicios financieros basados en los Derechos Especiales de Giro (DEG).⁷ El 15 de agosto de 1971 el sistema sufrió un colapso, cuando Estados Unidos decidió no mantener la paridad del dólar con el oro o con cualquier otro valor fijo.

Por otra parte, en esta etapa, concretamente en 1973, se inicia la función de supervisión de parte del FMI. En el año de 1978, y con motivo de la crisis de 1971, el sistema financiero internacional sufrió otra crisis severa, debido a que las principales instituciones del sistema creado en Bretton Woods, se venían para abajo; es decir, el sistema financiero internacional sufrió de falta de liquidez internacional, agravada por la rigidez del sistema de paridades cambiarias.

De esa manera, se dio paso a la tercera etapa (1978-1989), cuando en 1978 la crisis generó una reestructuración a fondo, dando lugar a la segunda reforma del convenio constitutivo, mediante el cual los países miembros quedaron en posibilidad para adoptar el régimen cambiario de su preferencia, con la limitación de que no podían ser discriminatorios ni comportar la práctica de cambios múltiples salvo con la aprobación del FMI. Además, en lo que se refiere a las funciones del oro, quedaron disminuidas ya que las funciones que el oro desempeñaba como unidad de valor de los DEG y como denominador común de las paridades fueron suprimidas;⁸ además, se abolió el precio oficial del oro;⁹ el FMI tiene facultades de vender oro; y deberá abstenerse, en sus transacciones sobre el oro, de controlar el precio, el cual estará sujeto al mercado.¹⁰ En lo que se refiere a los Derechos Especiales de Giro, los participantes tienen una completa libertad para transferirlos a otros participantes, sin que sea necesaria la autorización del FMI; y también los DEG desplazan al oro

7 Los DEG son la unidad contable del FMI, quien determina su valor, comúnmente mediante referencia a un conjunto de cantidades específicas de dólares, libras esterlinas, marcos alemanes, yens y francos, las monedas más firmes a nivel internacional. Los DEG, desde el punto de vista jurídico descansan en dos obligaciones: primera, el deber del FMI de designar un Estado miembro en situación suficientemente fuerte en cuanto a balanza de pagos y nivel de reservas para que reciba de otro Estado que necesite y solicite una transferencia de DEG que permita al transferente un libre uso de la moneda del transferido. Segunda, es deber del Estado designado aceptar la transferencia. Aunque también se permite a los Estados miembros del FMI que se hagan transferencias entre ellos sin su intervención. Pastor Ridruejo, José A., *op. cit.*, p. 812.

8 Artículo XV y artículo IV, sección 1.

9 Artículo V, sección 12, letra a.

10 Artículo V, sección 12, letra d.

como medio de pago entre el FMI y los miembros. A criterio de algunos autores, esto significó el establecimiento total de la hegemonía de Estados Unidos en el sistema monetario internacional ya que se refuerza la posición dominante de la moneda estadounidense.¹¹

El alza de los precios del petróleo en 1973-1974 y 1979-1980 canalizó hacia los bancos comerciales grandes cantidades de divisas procedentes de los países exportadores de este mineral. De esta manera, los receptores de estas grandes sumas, en busca de ganancias, las colocaron en créditos en países subdesarrollados. Los créditos acordados por tres grandes bancos estadounidenses a los países del tercer mundo representaban más del 20% de sus capitales propios inmovilizados: el Citibank, 203%, el Chase Manhattan, 220% y el Manufactures Hanover, 245%.¹²

La década de los ochenta se caracteriza por una crisis profunda en las economías latinoamericanas, a la que le han llamado la “década perdida de América Latina”, que produce incapacidad de pago de la deuda externa de estos países. A fines del verano de 1982, México anunció que no podía hacer frente a sus pagos exteriores declarando la suspensión de éstos. Para 1987 y 1988 el problema de la deuda externa de los países en desarrollo se mantiene. Ante esto, los países industrializados y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI) han recetado a los países deudores “programas de ajuste” a nivel interno, que tiene que ver los precios internos, control del déficit presupuestal; y del gasto público. Aunque, dichos programas de ajuste no han tenido en muchos casos el éxito esperado.¹³ En 1986, para ampliar los fondos financieros que administraba el FMI, se creó el Servicio Financiero de Ajuste Estructural (SAI) y al año siguiente el Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE).

En la cuarta etapa (de 1989) los países prestatarios están habilitados para utilizar los recursos del FMI con el fin de reducir sus deudas pendientes; independientemente de que se siga la estrategia global de alivio de la deuda prevista en el fin de semestre de ese año. Sus actividades también incluyen el otorgamiento de créditos para el ajuste estructural.

En 1990 fue votado por el directorio sobre la base de una iniciativa del comité interino, el incremento del monto del financiamiento de la organización, aumentando las cuotas en un 50%, a un total aproximado de

11 Bermejo García, Romualdo, *op. cit.*, pp. 200 y 201.

12 *Ibidem*, p. 228.

13 *Ibidem*, pp. 240 y 241.

ciento ochenta mil millones de dólares. Esta modificación estuvo sujeta a ratificación por parte de los países miembros ya que significaba una modificación substancial de los estatutos y un mayor compromiso financiero.¹⁴

Como lo mencionamos anteriormente, los estatutos del Fondo entraron en vigor el 27 de diciembre de 1945. Dichos estatutos fueron firmados por 29 países que representaban el 80% de las cuotas aceptadas en la Conferencia de Bretton Woods; aunque, realmente, la consolidación de su estructura y funcionamiento fue lenta. En 1947 se aprobó el acuerdo de vinculación mediante el cual pasó a formar parte de un organismo especializado de Naciones Unidas. La sede del FMI está en Washington.

Los fines del FMI que están contenidos en el artículo 1o. de su estatuto,¹⁵ se refieren a fomentar la consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar las depreciaciones cambiarias competitivas; asistir en el establecimiento de la convertibilidad de las monedas; poner recursos a disposición de los países miembros temporalmente para ayudarlos a corregir los desequilibrios de su balanza de pagos, y, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.

En concreto, las funciones de esta institución financiera internacional son extraordinarias, ya que, como hemos visto, son de carácter regulatorio y al mismo tiempo financiero, que se pueden resumir a dos fundamentales:

14 Di Giovan, Ileana, *Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 176.

15 a) Promover la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente, mediante un mecanismo de consulta y de colaboración en cuestiones monetarias internacionales;

b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y a mantener altos niveles de empleo y de ingresos reales y de un desarrollo de los recursos productivos de todos los Estados miembros como objetivos primordiales de la política económica;

c) Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, procurar que los Estados miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas;

d) Ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los Estados miembros y a la eliminación de las restricciones de cambios que dificulten la expansión del comercio mundial;

e) Infundir confianza entre los Estados miembros poniendo a su disposición, mediante las garantías adecuadas, los recursos del Fondo y procurando así corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional, y

f) De acuerdo con los objetivos anteriores, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los Estados miembros.

- Fungir como asesor de los países miembros que tratan de instrumentar políticas de ajuste económico para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos;
- Ser fuente de financiamiento temporal de la misma.

Ahora bien, las diferentes operaciones del FMI para el cumplimiento de sus funciones son: operaciones de la cuenta general, acceso a un crédito *stand by*;¹⁶ operaciones de la cuenta especial; nuevas facilidades; mecanismos de acceso a la asistencia financiera del FMI que no estaban previstas en los estatutos sino que constituyen una creación de los órganos directivos del Fondo.

1. Estructura orgánica del FMI

El FMI tiene los siguientes órganos principales:

a) El Consejo o Junta de Gobernantes, formado por un gobernador titular y un suplente, designado por cada Estado miembro para un periodo de cinco años, aunque pueden cambiar en este periodo a voluntad del Estado a quien representan y son renovables. La Junta de Gobernadores tiene entre sus facultades la de nombrar a un presidente de entre sus gobernadores. El Consejo posee todos los poderes del FMI, aunque puede delegarlos en el Consejo de Administración o director ejecutivo a excepción de, entre otros, la admisión y suspensión de miembros, la aprobación de la revisión de cuotas, la distribución de los ingresos netos del Fondo y la disolución del mismo.¹⁷

Actualmente, el Consejo es demasiado grande lo que lo hace pesado para cumplir las funciones originales que le fueron encomendadas por el estatuto; es decir, guiar la política del FMI y resolver los conflictos entre los países miembros, tomando en cuenta sus repercusiones políticas, y de acuerdo con los fines de la institución. Entonces, ahora sus funciones son meramente formales. La segunda enmienda dispuso al respecto la creación de un Consejo compuesto de gobernadores o personas de rango ministerial o similar, con lo que los consejeros tendrían una posición prominente, y considerable influencia en sus propios países. Así la principal

16 Es un acuerdo internacional bilateral, en el cual el organismo y el país miembro contraen obligaciones y derechos recíprocos a ejecutar durante un periodo determinado y conforme con una secuencia previéndose modalidades de cumplimiento y control de tales obligaciones.

17 Artículo XII, sección 2.a, b.

tarea del Consejo es supervisar la administración y adaptación del sistema monetario internacional.¹⁸

b) El Consejo de Administración o directores ejecutivos está formado por 22 administradores que tienen a su cargo la gestión de las operaciones del Fondo y las facultades que en ellos delegue el Consejo, Junta de Gobernadores. De este número, 16 son cargos electivos, pero dicho número puede, sin que sea obligatorio, ser reducido si se nombran directores ejecutivos adicionales. También sus actividades se extienden a la elaboración de normas sobre las materias relativas a su jurisdicción. Informa de su actividad a la Asamblea de Gobernadores. Ahora bien, de los 22 administradores, cinco son designados por los miembros que tengan suscritas las mayores cuotas (Estados Unidos con 19.29%, Reino Unido 6.1%, RFA y Francia con 4.85%, Japón con 4.57% y Arabia Saudita con 3.47% hasta 1990), los restantes son elegidos por los demás Estados o países miembros, sesiona de manera continua y permanente. La experiencia ha demostrado que aunque en algunos casos exista una preponderancia de votos ponderados a favor de una decisión propuesta, el directorio ejecutivo puede abstenerse de tomarla cuando se enfrenta con la oposición de un número substancial de directores ejecutivos. Sin embargo, podemos afirmar que los cinco países con mayores cuotas, Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y Japón, en donde no hay ningún país subdesarrollado, ejercen una gran influencia no sólo para nombrar director ejecutivo, sino también en los asuntos monetarios dentro y fuera del Fondo.

c) El director gerente o director general que es elegido por el Consejo de Administración, es el representante legal del Fondo, quien preside las reuniones del Consejo de Administración o directores; no tiene derecho a voto salvo en los casos de empate, tiene bajo sus órdenes al personal y bajo la dirección del Consejo de Administración, ejecuta los asuntos ordinarios del FMI. En realidad el director gerente es nombrado por los cinco Estados miembros con mayores cuotas de contribución, Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Japón y Francia. En la práctica el director general ha incrementado su esfera de acción conforme ha aumentado la variedad de las normas del Fondo sobre el uso de sus recursos y ha crecido enormemente el volumen de las transacciones. Como menciona J. Gold,¹⁹ entre las negociaciones que gestiona el director gerente con su personal

18 Gold, Joseph, "Continuidad y cambio en el Fondo Monetario Internacional", *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 16, 1984, p. 47.

19 *Ibidem*, p. 51.

están las negociaciones con los países miembros cuando solicitan el uso de los recursos del Fondo y se ha establecido la costumbre de que el directorio ejecutivo acepte las recomendaciones del director gerente aunque puede darse el caso de que haya opiniones contrarias entre el director gerente y el directorio ejecutivo, y entonces debe prevalecer la opinión del órgano colectivo. Por supuesto que influye mucho la personalidad del director gerente, en el ejercicio del puesto.

d) Los órganos subsidiarios como el Comité Interino y el Comité de Desarrollo.²⁰

2. *El Comité Interino o Provisional*

Creado en 1974 por resolución del Consejo de Gobernadores. Este Comité sustituyó y continuó las labores del Grupo de los Veinte (G-20), formado en 1972, para negociar la reforma del sistema monetario internacional. La tarea principal que se confió al Comité Interino fue vigilar la evolución, gestión y adaptación del sistema monetario internacional, más tarde se agregaron otras misiones, como los procesos de ajuste, liquidez internacional, asignación de DEGs. Su estructura orgánica reproduce la del Consejo; es decir, cada Estado miembro o grupo de Estados miembros que elige un director tiene derecho a enviar un representante a el Comité Interino.

Las diferencias fundamentales entre el Consejo y el Comité Provisional estriba en que el Comité no es un órgano del Fondo y sólo emite recomendaciones, eso sí, sus recomendaciones tiene un gran peso. En suma, la creación del Comité Provisional es un punto intermedio entre las opiniones sobre le estructura del Fondo propuesto por Harry Dexter White que proponía un órgano ejecutivo que estuviera en sesión continua en la sede del Fondo, y la postura de John Maynard Keynes que proponía un órgano ejecutivo compuesto de personas que tuvieran puestos de alta responsabilidad en sus propios países, y que sólo se reunieran de vez en cuando. Como sabemos, la opinión de White prevaleció; sin embargo, “con el tiempo se hizo evidente que el creciente volumen y diversidad de actividades del Fondo hacían esencial que hubiera un órgano en sesión continúa y una Secretaría con alguna autoridad”.²¹ Por último, éste ha te-

20 Díez de Velasco, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 312 y 313, véase también Pastor Ridruejo, José A., *op. cit.*, pp. 810-812.

21 Gold, Joseph, *op. cit.*, p. 48.

nido un destacado papel en la búsqueda de propuestas en el problema de la deuda externa.

3. *El Comité de Desarrollo*

Dicho Comité, creado en 1974, es una respuesta a las peticiones de los países en desarrollo para que se tomaran en cuenta sus necesidades de progreso. Por eso sus funciones tienen que ver los problemas del desarrollo. Al Comité de Desarrollo debemos la iniciativa de la creación de la “tercera ventanilla”, en funciones desde 1976, que consiste en otorgar créditos en condiciones no muy difíciles (colocadas en punto intermedio entre los términos del mercado y las concesionadas) y hasta por mil millones de dólares.²²

Por último, el Fondo tiene un órgano que no existe de hecho, aunque si de derecho, es la Comisión de Interpretación de la Junta de Gobierno, la cual fue creada por el convenio constitutivo, pero es necesaria una decisión para establecer los miembros que la integrarán. Tiene funciones como un órgano de solución de controversias, fue creada por la primera enmienda para resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones del directorio ejecutivo.

4. *Cuotas y grupos*

Los recursos del FMI provienen de tres fuentes; a) las cuotas, b) los empréstitos y c) los acuerdos generales de préstamos. Las cuotas de los países miembros son la principal fuente de aprovisionamiento de recursos del FMI y además tienen una gran importancia en el funcionamiento de la organización, ya que de ellas depende el número de votos que cada país posee, el monto máximo de recursos financieros del Fondo a los que cada miembro tiene derecho a acceder; la participación que le corresponde a cada país en la asignación de DEG.²³ Las cuotas de los Estados miembros se relacionan con la medida económica que cada Estado posee, la cual se determina tomando en cuenta el PIB, las reservas externas, la relación exterior. Las cuotas se revisan cada cuatro años. En lo que se refiere a su fuente de los empréstitos, que provengan del sector privado, lo relevante es que para que proceda es necesario el acuerdo del

22 Di Giovan, Ileana, *op. cit.*, p. 179.

23 *Ibidem*, 179 y 180.

país emisor de la moneda en que se efectúa el préstamo. Los acuerdos generales de préstamo son aquellos convenios de créditos celebrados entre el Fondo y los grandes países industrializados del G-10, pero no sólo de este grupo, ya que países como Arabia Saudita han puesto a disposición del FMI recursos cuantiosos.

También es necesario mencionar que formalmente todos los Estados miembros son iguales, implícitamente el Convenio constitutivo lo reconoce, sin embargo, esa igualdad se ve limitada en la práctica ya que no todos los Estados pueden cumplir con ciertas políticas que impone el Fondo y ahí es donde se da la desigualdad. Como consecuencia, o quizá como manifestación de la desigualdad existente entre los diferentes miembros se reúnen en diferentes grupos. Así, en la práctica actúan los Estados miembros en conjuntos amplios como la Comunidad Británica, la Unión Europea y América Latina y después están grupos más específicos como el G-10 cuyos participantes eran los países industrializados, entre los cuales podía circular el capital a corto plazo en las nuevas condiciones de convertibilidad y mercados de cambio más libres al final de la década de los cincuenta. El G-10 no tardó en manifestarse, no solamente como un grupo de presión sino como un grupo directivo, ya que poseía una mayoría substancial de los votos en el Fondo.

Junto al G-10 se formó también el Grupo de los Veinticuatro (G-24), integrado por ocho representantes de cada una de las tres zonas: África, Asia y América Latina, pero abierta a la entrada de representantes de otros países en desarrollo, en contraste deliberado con el carácter exclusivo del G-10. El G-24 estaba compuesto de países subdesarrollados, tratando de hacerle contrapeso al G-10. Al final estos dos grupos han quedado como cuerpos satélites del Fondo.

IV. EL BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO (BIRD) O BANCO MUNDIAL

Al igual que el FMI el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) o como se le conoce actualmente Banco Mundial tiene su origen en una reunión de expertos en el mes de abril de 1944, en donde se gestaron los estatutos de ambas instituciones financieras internacionales y más tarde como sabemos, en Bretton Woods, en la conferencia que lleva este nombre, celebrada en julio de 1944, se creó la organización. Sus estatutos fueron firmados el 27 de diciembre de 1945 por

veintiocho países, e inició sus actividades el 25 de julio de 1946. La sede de la organización financiera está en Washington, aunque cuenta con 32 misiones residentes en otros países. El Banco Mundial es un organismo especializado de la ONU, ya que su acuerdo de vinculación fue aprobado por el Consejo de Gobernadores del Banco en septiembre de 1947 y entró en vigor el 15 de noviembre del mismo año, después de que fue aprobado por la Asamblea General de la ONU.

1. *Fines*

Como institución de la posguerra, el Banco Mundial se propuso como objetivo fundamental reconstruir las economías destruidas por la Segunda Guerra Mundial y precisamente hacia ese objetivo dirigió sus actividades en los primeros años de funcionamiento. En la actualidad su finalidad principal estriba en contribuir a la asistencia de los países en desarrollo. De conformidad con el artículo 1o. de su estatuto, sus objetivos o fines son: ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de los territorios de los Estados miembros, facilitando las inversiones de capitales para fines productivos; fomentar las inversiones privadas de capitales extranjeros mediante garantías o participaciones en los préstamos y otras inversiones hechas por capitalistas privados; promover un crecimiento equilibrado a largo alcance del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pago, contribuyendo también a promover las inversiones internacionales que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los Estados miembros, ayudando así a aumentar la productividad, el nivel de vida y a mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios; coordinar los préstamos concedidos o garantizados por el Banco con otros préstamos internacionales de otros orígenes, dando prioridad a los proyectos más útiles y más urgentes o a los de mayor importancia, y facilitar en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la transición entre la economía de paz, mediante la canalización de las operaciones que hubieran de tener repercusiones económicas notables como consecuencia de las inversiones internacionales en los Estados miembros. Este último objetivo ha sido, naturalmente, superado. Para cumplir con estos medios, el Banco concede préstamos directamente a los Estados miembros, a las empresas públicas o a las privadas con garantía del Banco; participa en los préstamos, y en su caso los garantiza, además envía misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y fi-

nanciera de los países y otorga la ayuda técnica en estas materias, y en la formación del alto personal que haya de actuar en la Banca, en la moneda, en el crédito y en el desarrollo económico.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Banco Mundial garantiza, concede préstamos o participa en su concesión a un Estado miembro o a cualquier empresa comercial, industrial o agrícola que opere en su territorio y que tenga la garantía del gobierno.

A partir de la década de los ochenta, el Banco Mundial ha comenzado a dar préstamos para programas de ajuste estructural, con el fin de respaldar financieramente las políticas de ajuste exigidas por el FMI.

2. La asistencia del Banco Mundial

Cuando el Banco Mundial decide otorgar asistencia financiera a un país miembro para la financiación de un proyecto o programa determinado, esta operación se traduce en un conjunto complejo de instrumentos jurídicos de diferente naturaleza y alcance.

- El Banco Mundial realiza un acuerdo marco de préstamo o de garantía con el Estado destinatario de la financiación. “Este acuerdo es de derecho internacional público y puede ser asimilado a un ‘tratado’ en el sentido clásico del término”.
- En el marco de sus acuerdos el Banco Mundial puede proponer reformas para que las instituciones nacionales se adecuen a las exigencias de gestión y administración de los proyectos.
- El Banco Mundial celebra diversos acuerdos particulares con los diferentes prestatarios, personas jurídicas, del Estado Nacional destinatario de la asistencia, que van a utilizar efectivamente los fondos. Aquí se habla de contratos entre el Banco Mundial y las empresas privadas que llevan a cabo la realización de un proyecto.
- El Banco Mundial dirimió en marzo de 1974 las condiciones generales aplicables a los Acuerdos de Préstamo de Garantía (CGAAPG).²⁴
- Se estipulan las modalidades operativas: retiro de los fondos, pago de impuestos y condiciones de supresión y anulación de los retiros de fondo.

²⁴ Es un acuerdo internacional de préstamo que prevé una obligación por parte del Estado beneficiario.

La (CGAAPG) es autosuficiente y obligatoria para las partes sin que pueda oponer a su vigencia ninguna norma jurídica contraria del Estado prestatario (garante del préstamo) ni de los Estatutos del Banco, la cláusula correspondiente lo expresa así: “Fuerza Obligatoria del Acuerdo de Préstamo. No ejercicio de un derecho. Arbitraje”.²⁵

3. *Fuente de los recursos financieros del Banco Mundial* (*la hegemonía de Estados Unidos*)

El Banco dispone de un capital cuyas acciones están suscritas por los gobiernos de los Estados participantes, así es que su capital está suscrito por los países miembros y realiza el financiamiento de sus operaciones crediticias principalmente a través de los empréstitos que obtenga en el mercado internacional. Estados Unidos posee el mayor número de acciones, por lo que este país tiene una hegemonía por la manera particular de la toma de sus decisiones en el interior de sus órganos fundamentales.

La hegemonía de Estados Unidos ya estaba prevista desde su creación, ya que en el momento de creación del BIRF se tomaron tres premisas fundamentales:

- 1) El Banco no sería una pieza importante del sistema monetario internacional de la posguerra;
- 2) Inglaterra y otros países fundadores no discutieron en absoluto la autoridad de Estados Unidos sobre el funcionamiento del Banco;
- 3) Desde el principio se reconoció la influencia del mercado financiero de Estados Unidos en la provisión de fondos del Banco, y como consecuencia de ello se dio directa injerencia en su dirección a los banqueros de ese país.²⁶

En efecto, Estados Unidos tiene un papel privilegiado en la adopción de decisiones, ya que tiene un número de votos equivalente al 20% del total, en virtud de que a cada Estado se le asigna un voto adicional por cada acción suscrita (artículo V sección 3).²⁷

25 Di Giovan, *op. cit.*, pp. 210-212.

26 “Las instituciones financieras de Bretton Woods”, *op. cit.*, p. 64.

27 Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 809.

4. Estructura orgánica

El Banco Mundial está compuesto de varios órganos que son de carácter deliberativo, ejecutivo y administrativo. La Junta o Consejo de Gobernadores, es el órgano deliberante supremo, está investido de todos los poderes del organismo (artículo V sección 2a.). Se forma por representantes designados por cada uno de los Estados miembros, a razón de uno para cada Estado y cada gobernador puede ser asistido por un suplente.

5. El Consejo General

Por ser el órgano deliberante supremo merece un análisis especial. Aunque el Consejo de Gobernadores ha variado funciones en el transcurso de su historia, actualmente sus funciones principales son las siguientes:²⁸

- a) Administración del Departamento Legal del Banco;
- b) Preparar el proyecto de resoluciones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administradores o Directores Ejecutivos;
- c) La asistencia al Consejo de Directores en la aplicación e interpretación de sus estatutos y asesorarlos en todo lo que respecta a las cuestiones legales;
- d) Realizar asesoría a los principales administradores del Banco (el presidente, los directores o directores ejecutivos y los vicepresidentes) sobre asuntos legales y de política, al Panel de Inspectores del Banco (en lo que respecta a los derechos y obligaciones del Banco), así como al jefe ejecutivo del *Global Environment Facility* (GEF);
- e) Representar al Grupo del Banco Mundial ante el Tribunal Administrativo del Grupo del Banco, lo mismo ante las cortes nacionales en dado caso;
- f) Certificar a los auditores externos y otras partes relevantes que las actividades del Banco son consistentes con sus estatutos y otras reglas relativas y asesorándolos en todo lo relativo a cualquier aspecto de los resultados concretos sobre la posición del Banco.

Otras actividades que se realizan para el Consejo General, se hacen en la base de actividades *ad hoc*.

28 Tomado de Shibato, Ibrahim F. I., "Role of the World Bank's General Council", *ASIL, Proceeding of the 91st Annual Meeting*, Washington, D. C., abril 9-12 de 1997, pp. 214-222.

En lo que toca a la administración del Departamento Legal del Banco, las funciones del Departamento Legal son muy amplias y trascendentes, incluyendo, por ejemplo, el asesoramiento sobre reformas legales y judiciales de los Estados miembros en el marco de la estrategia del préstamo concedido a un determinado Estado.

Es interesante notar que de la función que tiene el Consejo General respecto del asesoramiento a los directores ejecutivos sobre la aplicación e interpretación de los artículos de sus estatutos, pueden derivarse decisiones trascendentes. En principio, de conformidad con sus estatutos del Banco Mundial, los directores ejecutivos tienen la facultad de interpretar estos artículos, sujetos a una posible revisión del Consejo de Gobernadores, bajo la solicitud de un miembro del Banco. Estas facultades incluyen la de resolver cualquier disputa entre el Banco y un miembro, o bien entre miembros respecto al significado o implicación de los Estatutos. Se puede observar que en general, las opiniones legales del Consejo General sobre los diferentes asuntos del Banco en sus operaciones financieras y en sus relaciones con los Estados miembros y otra parte, en ciertos casos, han tenido un impacto fuera del Banco y han inspirado análisis similares en otras instituciones financieras de desarrollo internacional. En esa medida, la oficina del Consejo General del Banco puede contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional.²⁹

6. *Los administradores o directores ejecutivos*

Éstos son veintidós, distribuidos en dos categorías, los nombrados por los Estados miembros (que son cinco), que poseen el mayor número de acciones o participaciones en el capital del Banco (Estados Unidos, Japón, República Federal de Alemania, Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia) y los diecisiete restantes que son elegidos por los gobernadores de los otros Estados miembros.

Los directores ejecutivos tienen delegados por la Junta o Consejo de Gobernadores, todos los poderes del Banco, a excepción de los reservados al Consejo o Junta por el convenio constitutivo del Banco. Los directores ejecutivos son elegidos por dos años, deben de designar un suplente para actuar con plenos poderes en su ausencia. Los directores están en funciones permanentes en la oficina principal del Banco y celebrarán reuniones cada vez que los órganos del Banco lo requieran.

29 *Ibidem*, p. 222.

7. *El presidente*

Es el jefe del personal del Banco y titular y responsable de la administración del mismo, nombra y destituye a los funcionarios y preside las reuniones de los administradores o directores ejecutivos en las que normalmente no tiene voto, salvo el de calidad en caso de empate. El presidente es elegido por los administradores o directores ejecutivos, pero no puede ser ni gobernador ni administrador ni tampoco suplente ni de uno ni de otro.

8. *El Tribunal Administrativo*

Se compone de siete miembros de los Estados miembros del Banco, y deben ser de diferentes nacionalidades, son nombrados por los administradores, quienes los eligen de una lista de candidatos presentados por el presidente. La duración de su mandato es de tres años renovables.³⁰ Su estatuto entró en vigor el 1o. de julio de 1980.

En lo que toca a la competencia del Tribunal se extenderá a cualquier demanda de un agente del grupo del Banco que alegue inobservancia de su contrato o de sus condiciones de empleo (artículo II del Estado), y sus decisiones son inapelables.

V. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial es el centro de un conjunto de instituciones financieras que constituyen lo que se denomina como Grupo del Banco Mundial, del cual forman parte la Corporación Financiera Internacional (CFI), Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIA/D), el Organismo Multilateral de Inversiones (OMGI).

1. *La Corporación Financiera Internacional (CFI)*

Los estatutos de la CFI entraron en vigor el 24 de julio de 1956, este organismo de inspiración estadounidense inició sus operaciones el 26 de julio de 1956, aunque forma parte del grupo del Banco Mundial tienen estatutos diferentes que los hacen organismos internacionales inde-

30 Artículo IV, 1o., 2o. y 3o. del estatuto.

pendientes, con personalidad jurídica propia, distinta, su sede también se encuentra en Washington y de conformidad con el acuerdo del 20 de febrero de 1957, es un organismo especializado de la ONU.

La relación estrecha con el Banco Mundial se manifiesta en su estructura orgánica, en donde cuenta con la Asamblea de Gobernadores y la Junta de Directores que se integran, respectivamente, por todos los gobernadores y directores ejecutivos del Banco Mundial que representan a países que sean también de la CFI. Además, el presidente del Banco Mundial es ex officio presidente de la Junta de Directores de la CFI y el presidente de la Corporación que es el jefe de los funcionarios de la misma.³¹ Los objetivos tienen que ver fundamentalmente con la promoción económica del sector privado y lo intenta a través del financiamiento, asociado con inversores privados.

2. *La Asociación Internacional de Fomento (AIF)*

Se aprobaron los estatutos de esta organización el 26 de enero de 1960 y entraron en vigor el 24 de septiembre de 1960. Al igual que el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, su sede se encuentra también en Washington o este organismo internacional también es producto de la inspiración estadounidense. A partir del 27 de marzo de 1961 es un organismo especializado de la ONU.

Sus fines son los mismo de los del Banco Mundial (promover el desarrollo económico, incrementar la productividad), aunque las condiciones de la AIF son más accesibles para el receptor de la ayuda financiera; por ejemplo los plazos de sus préstamos son generalmente más largos y con bajos intereses. Su estructura orgánica es similar a la del Banco Mundial y también aquí tienen una relación orgánica, ya que los gobernadores y gobernadores suplentes del Banco Mundial que lo sean también de la Asociación, ostentaron el mismo cargo en la AIF, y lo mismo ocurre con los administradores o directores ejecutivos, el presidente del Banco Mundial lo es también de la Asociación.³²

31 Díez de Velasco, *op. cit.*, pp. 310 y 311.

32 *Ibidem*, pp. 309 y 310.

VI. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Aunque el BID tiene antecedente en el siglo pasado, ya en el año de 1890 la primera Conferencia Panamericana recomendó la creación de un Banco Internacional Americano, no fue sino hasta mediados de este siglo cuando tal idea se hizo realidad. En efecto, en 1958 el Consejo de la OEA aprobó la creación mediante la resolución de una institución interamericana. Una comisión se encargó de elaborar el proyecto de convenio constitutivo del BID, que finalmente entró en vigor el 31 de diciembre de 1959.

Forman parte del BID: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Mediante la Declaración de Madrid del 17 de diciembre de 1974 y resolución de su Consejo de Gobernadores del 21 de mayo de 1975, llegaron a ser miembros del BID, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Israel, Italia, Japón, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suiza y Yugoslavia. A pesar de esta apertura a los miembros extrarregionales, el BID ha mantenido su carácter regional, ya que los miembros americanos han conservado la mayoría de votos.

El fin fundamental del BID es la aceleración del proceso económico, individual y colectivo de los Estados miembros y su tendencia es apoyar proyectos encaminados a lograr la integración latinoamericana. De esa manera el BID colaboró en la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica y la Corporación Andina de Fomento, además el BID tiene el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires.

En cuanto a su estructura, el BID cuenta con una Asamblea de Gobernadores, un director ejecutivo, un presidente ejecutivo, un vicepresidente ejecutivo y un vicepresidente encargado del fondo para operaciones especiales. Como parece ser tradicional en las organizaciones financieras internacionales, en la Asamblea de Gobernadores residen las facultades del BID. La Asamblea de Gobernadores se compone de un gobernador por cada Estado miembro y en ella priva un sistema de voto proporcional en función de la participación económica de los Estados miembros.

También en esta institución es evidente la predominancia de los Estados Unidos, ya que posee el 40% del poder de voto y además la sede del BID está en Washington.³³

Derecho al voto

El voto dentro del BID se calcula tomando como punto de partida el aporte de cada Estado miembro, de esta manera, cada uno tiene derecho a 135 votos más un voto por acción de capital; es curioso notar que también aquí los Estados Unidos tienen una hegemonía, pues según cifras de 1985,³⁴ Estados Unidos contaba con el 35.05% de los porcentajes de voto.

Los recursos del BID están compuestos de acciones de capital pagadero en efectivo y acciones de capital exigible, además recurre a empréstitos y administra varios fondos regionales, el Fondo Fiduciario del Progreso Social establecido por Estados Unidos, en 1961; el Fondo de Canadá (1964), el Fondo de Fideicomiso de Venezuela, creado en 1975 en pleno auge petrolero, y de Suiza en 1980.

VII. LOS BANCOS COMERCIALES INTERAMERICANOS

Actualmente éstos son los principales proveedores de financiación, ocupando los primeros lugares los bancos japoneses, estadounidenses, alemanes, franceses e ingleses. Ha habido un gran auge de préstamos provenientes de los bancos comerciales internacionales, quienes son cautos y cuidadosos en administrar sus operaciones bancarias. Es interesante notar que en virtud de este esquema, se ocasiona que no estén sujetos a ninguna reglamentación nacional, lo que a juicio de algunos especialistas, los créditos transnacionales derivados de los bancos comerciales internacionales son “un instrumento flexible, susceptible de responder rápidamente y de manera apropiada a las más variadas necesidades de financiación externa en grandes prestatarios: gobiernos, empresas públicas, grandes empresas privadas, organismos internacionales”.³⁵

Hay que notar que ha habido una evolución en el crédito, ya que las grandes empresas comerciales pueden emitir directamente obligaciones antes de tomar créditos cuyo costo será más elevado.

33 *Ibidem*, pp. 621-623.

34 Di Giovan, *op. cit.*, p. 187.

35 *Ibidem*, p. 191.

VIII. OTROS ACTORES INTERNACIONALES (LOS FACTORES FUNDAMENTALES DEL PODER)

Independientemente de la subjetividad de los organismos internacionales a que nos hemos referido anteriormente, dentro de la actividad financiera hay otros actores, que no cuentan con una estructura tal que se les pueda considerar como organismos internacionales; es decir, una organización de carácter no institucional, en donde verdaderamente se gestan las resoluciones que más tarde adoptan los organismos institucionales como el FMI y el Banco Mundial. Ya hicimos mención anteriormente del G-10 y el G-24 que son algo más que grupos de presión, ya que como es el caso del G-10 en algunos casos ha substituido a las autoridades formales. Aquí también nos referimos a agrupaciones como el Grupo de los Ocho (G-8), reunión de los países más industrializados y a los clubes de París y de Londres. Por ejemplo, en el Club de París, organización creada en 1956, se renegocian las deudas internacionales contraídas con los países miembros de dichos clubes. Este sistema establece que en el caso de renegociación de las deudas se realiza un reporte detallado de la situación económica de los deudores y una evaluación del monto y de la naturaleza del crédito. El Club reagrupa a observadores del FMI, del Banco Mundial y otros bancos regionales.³⁶ Las actividades de los clubes no se rigen por ninguna ley formal, y su acción formalmente no tiene una repercusión jurídica internacional; sin embargo, su trascendencia en la práctica es innegable ya que es un aval para una renegociación o para la obtención de créditos o bien para establecer política económica a nivel institucional, como es el caso del FMI o el Banco Mundial.

Precisamente, otro grupo no institucionalizado es el del G-10, que se forma con los ministros de finanzas de los diez países industrializados, los cuales han tomado la costumbre de reunirse regularmente, en el marco del FMI, con la finalidad de remediar una crisis monetaria, o prevenirla, o para hacer propuestas sobre el sistema de Bretton Woods. Este G-10 se ha convertido en un centro de decisiones autónomas, en él se han gestado decisiones esenciales del FMI, como la creación de los DEG y el actual papel del oro en el sistema monetario internacional. Sus deliberaciones y decisiones después se someten a la ratificación del FMI, por eso algunos

36 Cherif, Chakib, "A propos du reechelonnement et du role du FMI dans le processus d'ajustement économique et politiques", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques*, Argelia, vol. XXXIII, núm. 1, 1995, pp. 79-94.

autores, en este aspecto, consideran al FMI como un una simple *chambre denregistremenet*.³⁷ Para autores como Samuel Lichtensztej, la creación del G-10 es una prueba de las deficiencias que el sistema tiene para solucionar controversias, las cuales son resueltas en esta elite que negocia en la cúpula entre los principales países desarrollados, sin la participación de otros miembros. Éste es precisamente uno de los problemas nodales que tiene el sistema.

IX. FUENTES DEL DERECHO

El sistema financiero internacional³⁸ esta compuesto de una mezcla de disposiciones jurídicas internacionales, en la que se encuentran textos, desde tratados internacionales, pero igualmente unos usos y prácticas, y “ciertos elementos psicológicos que son fundamentales, consistentes en la opinión que el público se forma en un cierto momento del valor, sea del sistema monetario internacional, sea de las monedas que lo componen”.³⁹ Es decir, se trata de un conjunto heterogéneo, dentro de los que se pueden señalar los siguientes:

- Los tratados internacionales de carácter multilateral que dan vida a los organismos internacionales como FMI, Banco Mundial, etcétera.
- Los convenios, acuerdos o prácticas, concertadas entre las autoridades monetarias (por ejemplo, los acuerdos *swaps*);
- Las disposiciones legislativas y reglamentarias de derecho internacional, particularmente aquéllas de países cuya moneda es de reserva (por ejemplo, Estados Unidos);
- Las prácticas o medidas de política monetaria aplicadas por las autoridades monetarias de los diferentes países (intervenciones sobre el mercado de cambio, reservas monetarias, etcétera).⁴⁰ In-

37 Carreau, Dominique *et al.*, *Droit international économique*, 2a. ed., París, 1980, p. 135.

38 Por sistema monetario internacional se entiende, “el conjunto de reglas y acuerdos internacionales creados por los Estados y las organizaciones internacionales a fin de prevenir las crisis monetarias y remediarlas”. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 100. Parecida definición da Romualdo Bermejo: “un conjunto de reglas, acuerdos y prácticas que rigen las relaciones monetarias entre Estados y que sirven al financiamiento de las transacciones internacionales”. Bermejo García, Romualdo, *op. cit.*, p. 175.

39 Bermejo García, Romualdo, *ibidem*, p. 172.

40 *Idem*.

dependientemente de las resoluciones de los diferentes órganos que son jurídicamente obligatorias para los Estados miembros. Desde el punto de vista estricto del derecho internacional público muchos de esos “elementos”, por llamarlos de alguna manera, no son fuentes del derecho internacional, más aún pueden ir en contra del derecho internacional, como por ejemplo “las disposiciones legislativas y reglamentarias de derecho internacional, particularmente aquéllas de países cuya moneda es de reserva (por ejemplo, los Estados Unidos)”. Aquí, una disposición que tenga trascendencia internacional puede ser una disposición de carácter ilegal pues puede afectar la soberanía interna de los Estados. Aunque en derecho internacional se parte del principio de derecho internacional clásico de que “todos los Estados tiene el derecho de determinar ellos mismos sus monedas”.⁴¹ Indudablemente Estados Unidos es una potencia dominante, simplemente por la estructura del sistema, sus acciones monetarias tienen trascendencia internacional. Este tema de la fuentes es muy importante, ya que una vez que están identificadas, la cuestión es cómo se reciben en el derecho interno de cada Estado, y cómo se puede estructurar un sistema con mayor independencia que Estados Unidos, o bien, un sistema que responda a las necesidades de desarrollo interno. Pero eso, insisto, depende del diseño institucional de recepción de las fuentes que cada Estado posea.

X. EL CRITERIO ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

George Soros identifica fundamentalmente al sistema capitalista global por el libre flujo de capital. Dice, “el sistema puede percibirse como un gigantesco aparato circulatorio que lleva capital hacia los mercados financieros y hacia las instituciones del centro y después lo bombea hacia la periferia, ya sea directamente, en forma de crédito e inversiones de cartera, o indirectamente a través de corporaciones multilaterales”.⁴² Dicho sistema que esencialmente es elitista esta en este momento sometido a se-

41 Caso de Emprunts Serbes et Brésiliens, de 1929 citado por Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 99.

42 Soros, George, “Capitalismo global ¿última llamada?”, *Nexos*, México, núm. 260, agosto de 1999, p. 8.

rios cuestionamientos. Los problemas a los que el sistema se debe enfrentar están identificados en los siguientes párrafos:

Primero, la liberalización gradual de las transacciones financieras de la frontera han incrementado los riesgos de una salida de capital a larga escala, a menos de que esos riesgos estén rodeados de políticas financieras y económicas apropiadas.

Segundo, la creciente integración de los países subdesarrollados dentro de los mercados globales de capital los ha hecho vulnerables a los desarrollos exteriores.

Tercero, la solución de la crisis de liquidez soberana llegará a ser, probablemente, más complicada en el futuro, a pesar de que en los últimos años los bancos sindicalizados presentan un cambio significativo en los instrumentos de seguridad, lo cual ha creado una base de inversión diversa y de difícil renegociación.⁴³

Ahora bien, es una transformación del sistema financiero internacional prever la solución de los múltiples problemas acarreados por la globalización, pero ésta no se puede hacer sin que los dos órganos fundamentales del sistema pierdan su carácter meramente económico. Para ilustrar esta idea hay que recurrir a un caso concreto. En los tiempos en que subsistía la política del *apartheid* en África, la Organización de Naciones Unidas adoptó algunas resoluciones que fueron enviadas al Banco Mundial y al FMI con la sugerencia de que no deberían dar ninguna ayuda a los países que practicaban esa política contraria a los derechos humanos (Sudáfrica y Portugal). Al final de cuentas, el Banco y el FMI no siguieron las decisiones de la ONU por lo menos en algunos de estos casos ya que creyeron que las decisiones de las Naciones Unidas se basaban más en la política que en razones económicas.⁴⁴ Lo cual es una posición meramente tecnocrática ya que no hay una política económica que no afecte a la política. Los problemas de desarrollo de un Estado son económicos y políticos y ambos factores no se pueden separar a riesgo que se den disturbios sociales como se están manifestando en diferentes países (el caso actual es el levantamiento indígena en Ecuador en enero del 2000).

43 Morais, Hebert, "The Bretton Woods Institutions: Coping with Crisis", *ASIL, The American Society of International Law*, Washington, D. C., 27 al 30 de marzo de 1996, pp. 433-439.

44 *Discussion*, señor Morais, p. 443.

XI. SOBERANÍA

Dos aspectos de las actividades del Banco Mundial y del FMI cuestionan seriamente el principio de soberanía tanto en su aspecto interno como internacional. La primera se refiere al condicionamiento de ayuda financiera tanto del FMI como del Banco Mundial.⁴⁵ Ambas se realizan generalmente sobre la base de un compromiso de los Estados miembros relativo a la aplicación de medidas de un ajuste macroeconómico y el cumplimiento de otras condiciones críticas o de otras actuaciones.⁴⁶ Aparte de que el Banco Mundial y el FMI han estado muy activos tanto durante los conflictos bélicos,⁴⁷ como con los países en transición político-económica y generalmente su intervención tiende a modelar las economías de estos países.

Como observan algunos críticos del sistema financiero internacional, el Fondo Monetario Internacional trata de crear una economía global tomando como modelo los libres mercados angloamericanos. Lo cual en esa perspectiva es un gran error ya que al erigir a Estados Unidos como modelo del mundo se tendría que pagar un costo que incluye “niveles de división social —crímen, encarcelamiento, conflictos raciales y étnicos, rupturas familiares y comunitarias— que ninguna cultura europea o asiática estaría dispuesta a tolerar”.⁴⁸ Por ejemplo, aceptar las “recetas” del FMI en Japón, como abandonar el pleno empleo significaría renunciar a una de las variedades más igualitarias del capitalismo, además de que pondría en riesgo la cohesión social japonesa. El problema que muchas elites políticas en el poder no sólo lo aceptan sino que incluyen esas recetas en sus programas económicos. Aquí nos encontramos en ese campo que tiene que ver con soberanía, sistema constitucional interno que incluye controles de poder, ya que una decisión tomada por los gobiernos, en relación con sus negociaciones con los organismos financieros internacionales puede estar en contradicción a la soberanía económica interna de los Estados deudores, además de que posee una gran trascendencia ya que

45 Herbert Morais, quien ha sido el funcionario del Fondo Monetario Internacional, observa que “la ayuda tanto del FMI como del Banco Mundial, generalmente se realiza sobre la base de un compromiso de los Estados miembros relativo a la aplicación de medidas de un ajuste macroeconómico y el cumplimiento de otras condiciones críticas o de otras actuaciones” (Morais, Hebert, *op. cit.*, p. 434).

46 *Idem.*

47 Ball, Nicole, “Rebuilding War-Torn Countries: Role of the International Financial Institutions”, *ASIL, The American Society of International Law*, Washington, D. C., 27-30 de marzo, 1996, pp. 428-433.

48 Gray, Johv, “Falso amanecer”, *Nexos*, núm. 260, agosto de 1999, p. 39.

se refiere a los aspectos vitales de la economía de los Estados y debemos de tomar en consideración que las políticas económicas ahora están acompañadas por reformas legales y éstas tocan los nervios políticos de los países en donde se aplican.⁴⁹

El análisis de esta situación tiene dos perspectivas. En principio, desde la perspectiva de las instituciones financieras, podría ser comprensible que se buscara proteger el dinero, como cualquier institución financiera, al fin y al cabo son instituciones financieras que tratan de proteger los capitales de quienes los proporcionan.⁵⁰

La cuestión tiene que ver con el problema de la condicionalidad. En principio hay que reconocer que las instituciones financieras internacionales tienen también como una de sus funciones “proporcionar financiamiento, la supervisión y el asesoramiento en materia de políticas económicas a los países miembros”; y esto forma parte de los compromisos aceptados por los Estados miembros. Sin embargo, como lo observa precisamente Gold:

El contenido de la condicionalidad nunca se ha definido en el Convenio Constitutivo, ni se ha codificado fuera de unos pocos principios generales, en las decisiones del Fondo. La ausencia de un código detallado ha permitido al Fondo desarrollar y modificar la condicionalidad, así como la forma y contenido de los acuerdos del derecho de giro y los acuerdos ampliados, para que se ajustaran a los cambios en la economía mundial y a las especiales circunstancias de cada país o de las distintas clases de países miembros.⁵¹

Sin embargo, la otra perspectiva tiene que ver con la soberanía interna y se puede reducir a la siguiente pregunta ¿cómo es que el Estado, de acuerdo con su derecho interno, acepta esas obligaciones? Esta es una cuestión que tiene que analizarse desde la perspectiva de cada sistema jurídico en particular y en ese análisis hay que tomar en cuenta el marco jurídico constitucional y desde la óptica de la política, las negociaciones para el logro de los créditos, lo que implica presiones y cesiones dependiendo de las urgencias de los créditos.

49 *Ibidem*, p. 439.

50 Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 38.

51 Gold, *op. cit.*, p. 79 y 80.

XII. LAS CARTAS DE INTENCIÓN

Mucho se ha especulado sobre la naturaleza jurídica de la Carta de Intención (CI) y sus alcances, dado que pueden afectar la soberanía interna. En principio, es indudable que las cartas de intención han sido instrumentos mediante los cuales el FMI modela la economía de los Estados que contraen una deuda. Según Di Giovan la CI es un “documento firmado por el gobernador del país ante el FMI (ministro de Economía o presidente del Banco Central) en el que se precisa la política financiera, monetaria y cambiaria que las autoridades de ese país se comprometen a aplicar”.⁵² Las cartas de intención son “programas de ajuste” o de “estabilización” que impactan el nivel de vida de la población, ya que en términos generales tiene que ver con los aspectos torales de la economía de un Estado como:

- a) Límites de la expansión de la masa monetaria (y del crédito);
- b) Compromisos de eliminar o disminuir las restricciones; a las transferencias de pagos y a las transacciones corrientes;
- c) Políticas de liberación de importaciones;
- d) Reducción del déficit fiscal, y
- e) Contracción del crédito interno.

Las CI tienen un procedimiento de aprobación específica, en donde hay negociaciones sobre el monto y modalidades de los créditos, y además una aprobación dentro de los órganos del FMI. Las CI se originan cuando el Estado miembro del FMI solicita un crédito vía acuerdo *stand by* que significa una línea de crédito, cuyo monto y modalidades se debaten previamente. La CI se acompaña por un memorándum de entendimiento, en donde el Estado solicitante y los expertos del FMI acuerdan sobre los conceptos utilizados en la Carta de Intención la cuantificación de las variables económicas y las metas fijadas, y un modelo de informes periódicos. Los documentos se someten al directorio ejecutivo, quien da su visto bueno y después al directorio para su aprobación definitiva.

En algunos casos el FMI establece que el acuerdo sólo puede tener efecto, después de que los bancos comerciales den su garantía por escrito, y repetimos, el FMI es el rector de todo el proceso. Ahora bien, en cuanto a la forma (un acuerdo por escrito en el que se establecen derechos y obli-

52 Di Giovan, *op. cit.*, p. 197.

gaciones) y su trascendencia, las cartas de intención de alguna manera modelan la economía de los Estados, éstos son tratados internacionales. Sin embargo, el hecho de que la Carta de Intención sea firmada por el gobernador del Estado ante el FMI, significa que el ministro de Economía o presidente del Banco Central pudiera poner en duda la naturaleza jurídica del tratado y en consecuencia, la aplicación de las normas de derecho interno sobre recepción de los tratados internacionales (en el caso de México, firma del Ejecutivo y aprobación del Senado). En el caso de países como Rusia, estas condiciones económicas que constituyen la Carta de Intención reciben un tratamiento, como si fuese un tratado internacional.

El caso de México tiene que ver con las facultades que la Constitución otorga para celebrar las operaciones con los organismos financieros internacionales. De acuerdo con el artículo 73-VIII, en materia de empréstitos el Congreso esta facultado para:

- a) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre le crédito de la nación;
- b) Para aprobar esos mismos empréstitos y
- c) Para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Es claro que el Ejecutivo es quien tiene la facultad de celebrar los empréstitos, el Congreso sólo establece las bases y los aprueba y la misma Constitución da las bases de la celebración de los empréstitos.⁵³ Ahora bien, como los acuerdos que se celebran con las organizaciones financieras internacionales, las llamadas “cartas de intención” establecen derechos y obligaciones para las partes que las negocian en el orden jurídico mexicano tienen una situación irregular. Dichas cartas de intención son negociadas y firmadas por una entidad federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde el punto de vista oficial dichas “cartas de intención” no son consideradas como tratados internacionales aunque su forma y contenido puede coincidir con la definición que da la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (ley de tratados);⁵⁴ en cambio, están consideradas

53 “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con los propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29...”.

54 “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”, artículo 2-I de la Ley de Tratados.

como acuerdos interinstitucionales que la misma ley de tratados contempla y define, aún es más, es la parte novedosa de la ley.⁵⁵

Los acuerdos interinstitucionales son lo que en la práctica internacional se denomina como *executive agreement* o bien acuerdo ejecutivo y que es una institución ampliamente reconocida; es una necesidad en la práctica internacional. Mediante ellos se realizan acuerdos entre instituciones como el municipio de Tijuana y el County de San Diego, son acuerdos que surgen de la necesidad de relacionarse entre instituciones del mismo tipo. Por supuesto, los acuerdos interinstitucionales tiene una regulación consuetudinaria internacional. Pero, lo más interesante para nuestro tema es que corresponde al derecho interno su regulación en lo que se refiere a su alcance, y demás elementos para su vigencia y aplicación en el ámbito interno. En México podemos ver que bajo la denominación de acuerdos ejecutivos, éstos han sido una constante en la práctica mexicana, aun antes de la promulgación de la ley de tratados, lo que le ha traído por consecuencia que los acuerdos ejecutivos estén desprovistos de legalidad, aun ahora con la ley de tratados. El problema de la inconsistencia legal de los acuerdos interinstitucionales empieza desde su fundamento constitucional.

Nuestra Constitución que esencialmente toma como modelo el diseño institucional de la Constitución estadounidense de recepción de tratados internacionales prohíbe a los Estados la celebración de tratados internacionales;⁵⁶ el Ejecutivo negocia y celebra los tratados internacionales que requieren la aprobación del Senado;⁵⁷ la misma Constitución establece límites al Ejecutivo para la celebración de tratados internacionales,⁵⁸ y por último, los tratados internacionales son la ley suprema de toda la Unión y en una jerarquía estarían debajo de la Constitución. El problema aquí es que la Constitución no prevé en ninguna de sus disposiciones la existencia de los acuerdos interinstitucionales por lo que su aparición en la Ley de Tratados de 1992 no subsana su legalidad y más cuando el contenido de esos acuerdos son tan trascendentes como los de un tratado internacional.

55 “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado” (artículo 2-II de la Ley de Tratados).

56 Artículo 117 de la Constitución.

57 Artículos 76, 89-X y 133 de la Constitución.

58 Artículos 15, 18 y 117 de la Constitución.

La diferencia de forma entre un acuerdo institucional y un tratado es abismal, ya que para la confección de éstos, lo vimos con anticipación, intervienen el Ejecutivo quien negocia, firma y promulga, y el Senado que los aprueba. En cambio, de acuerdo con la ley de Tratados, los acuerdos interinstitucionales se celebran por “cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal”. El único límite que establece la ley para la celebración de estos acuerdos es que deberán “circunscribirse a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados” a los que nos referimos. Aun cuando la misma Ley de Tratados “establece que las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos...”,⁵⁹ es tan amplio el campo y las materias de los acuerdos interinstitucionales que prácticamente es imposible su control.

Mediante las cartas de intención, también denominadas como Memorandum de Políticas Económicas y Financieras enviadas al FMI que firma el secretario de Hacienda y Crédito Público, se delinea la política económica interna y se establecen metas a seguir. Estas “cartas de intención” se relacionan con otros documentos que tienen diferentes denominaciones, como el Convenio de Facilidades Ampliadas acordado por el FMI⁶⁰ o bien, Acuerdo de Crédito Contingente de México.⁶¹ Hay que hacer notar que estos documentos proveen de mecanismos de control a favor del FMI, que se denominan “evaluaciones técnicas del Fondo”.⁶² En consecuencia, tenemos documentos bilaterales provistos de obligaciones para México y mecanismos de evaluación para el FMI. En la práctica, si el Estado obligado a llevar a cabo los lineamientos no cumple con ello, no existen sanciones concretas como las que podrían existir en un contrato común y corriente, la sanción consiste en que no recibirá los futuros desembolsos del FMI, hasta que no haya cumplimiento.

Entonces a través de estos documentos el Estado mexicano se obliga a cumplir con metas acordadas en el FMI. Por eso cuando en la práctica mexicana se celebran las cartas de intención bajo la forma de acuerdos

59 Artículo 7o. de la Ley de Tratados.

60 Carta de Intención 1991 de México al FMI, *El mercado de valores*, núm. 9, 1 de mayo de 1991, pp. 13-17.

61 *El mercado de valores*, México, septiembre de 1996, pp. 9-11.

62 *Ibidem*, p. 17.

interinstitucionales realmente lo que está sucediendo es que estas cartas escapan a todo control constitucional y evidentemente son inconstitucionales. Esta patología legal de las cartas de intención tiene una doble perspectiva. Desde la perspectiva del derecho internacional son obligaciones jurídicas válidas del gobierno mexicano y desde la perspectiva interna no son jurídicamente obligatorias dado la primacía de la Constitución. La cuestión es que las obligaciones que contrae el gobierno mexicano vía las cartas de intención se expresan en políticas económicas, como por ejemplo reducción del gasto público, y estas políticas sí son objeto de discusión y control por los demás poderes de la Unión.

Por supuesto, con ánimos de transparencia, este tipo de acuerdos interinstitucionales deberían ser incluidos en la Constitución y sometidos a control, tanto en su realización como en su contenido por los otros poderes y después ser publicados para que la sociedad civil tenga elementos de defensa en el caso que lo requiera. Precisamente este es otro de los elementos negativos que se encuentran en la práctica de los acuerdos interinstitucionales, que al no ser publicados, no son conocidos por la población y muchos de ellos pueden ser violatorios de las garantías individuales. Justamente esta es la situación de las mencionadas cartas de intención.

El otro aspecto tiene que ver con el modo como se toman las decisiones en los organismos financieros internacionales, en donde, desde la perspectiva del derecho de los organismos internacionales, debería ser de cada Estado miembro un voto, en los órganos más importantes de las diferentes organizaciones. Sin embargo, en los organismos financieros sucede otra cosa. Por ejemplo, en el caso del FMI, el número de votos de que dispone un país miembro es la suma del número de votos de base (250), idéntica para todos los miembros, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil DEG. Como existe una estrecha conexión entre el valor de la cuota y el número de votos de que un miembro puede disponer, son los países cuyas cuotas son más elevadas los que dominan el FMI; es decir, los países industrializados. En efecto, Estados Unidos, dispone de 19, 14% de la totalidad de los votos, los países de la Comunidad Económica Europea, alrededor de 25%, los países exportadores de petróleo, cerca de 10% y todos los países en desarrollo, comprendiendo los países exportadores de petróleo, alrededor de 1/3. De acuerdo con esto, en el convenio constitutivo se prevén dos mayorías especiales 70 y 85% y ésta última se refiere a las decisiones más importan-

tes. Los estados europeos así como Estados Unidos tienen, en este esquema, un derecho de veto. Esta situación desgraciadamente es normal ya que en la mayoría de los bancos internacionales intergubernamentales, comprendiendo incluso los que reagrupan a los países en desarrollo, los derechos de voto varían en función de las aportaciones de cada miembro.⁶³

Nuevamente hay que ver esta situación desde dos perspectivas, la internacional y la interna. Desde la perspectiva internacional nos lleva a la discusión de la reforma de los organismos financieros internacionales en lo que toca a su sistema de toma de decisiones, algo que ha preocupado y ocupado desde hace tiempo a los países subdesarrollados,⁶⁴ pero que no se ha resuelto por razones económicas, los dueños del dinero imponen sus condiciones.

Sin embargo, hay elementos que muestran que puede existir un cambio de perspectivas. El primero tiene que ver con el fenómeno de las crisis financieras globales, lo que los periodistas han denominado “el efecto tequila” o bien “el efecto vodka” para referirse al contagio que las crisis internas causan a nivel internacional.⁶⁵ Estas crisis financieras globales han preocupado a los dueños del dinero e impone la necesidad de que las resoluciones sean tomadas no por un club, que en la práctica se denomina G-10 o G-7, sino por un grupo de países involucrados. Precisamente, después de la experiencia fallida de la “Ronda del milenio” de la Organización Mundial del Comercio, en la ciudad estadounidense de Seattle surgió esta preocupación y la necesidad de ampliar el círculo de interlocutores para tomar decisiones de este tipo.

Pero eso nos lleva a la idea de la reforma de los organismos financieros internacionales, y lo primero que hay que hacer es la modificación de la filosofía, en lugar de ser instituciones financieras en el concepto de banco deberían ser organizaciones encargadas de la regulación de la economía internacional en busca del desarrollo. Las crisis han mostrado que la estabilidad económica internacional depende de la estabilidad económica de todos y cada uno de sus miembros.

En lo que toca a la perspectiva interna, nuevamente tiene que enfocarse el problema desde la óptica del sistema de recepción del derecho

63 Véase Bermejo García, *op. cit.*, p. 213.

64 Véase el trabajo de Zamora Stephen, “Sistema de votación de las organizaciones económicas internacionales”, *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1983, pp. 179-235, t. IV.

65 Para ver el caso ruso es recomendable Gould-Davies, Nigel y Woods, Ngaire, “Russia and the IMF”, *International Affairs*, Oxford, UK, vol. 75, núm. 1, enero de 1999, pp. 1-21.

internacional. Cuando hay una reforma en un órgano financiero internacional, o bien cuando alguno de estos órganos dicta una resolución, ¿cómo se incorpora ésto en el derecho interno? Otra vez, el sistema constitucional no tiene una respuesta, puesto que no prevé esta hipótesis y por supuesto puede ser muy trascendente. Por ejemplo, México esta obligado a acatar las resoluciones que dicte el FMI porque así se establece en sus estatutos que obligan a nuestro país desde que es parte, ¿cómo se incorporan al sistema jurídico interno esas obligaciones?

Al respecto, hay un antecedente interesante en la práctica internacional de nuestro país. En 1998, México acepto la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no era muy claro si esto requería la aprobación del Senado; sin embargo, se afirmó que “la aceptación de la jurisdicción obligatoria implica un cambio a los términos en que el Senado aprobó la convención”, por lo tanto el Senado tenía la competencia para discutir y en su caso aprobar la aceptación de la competencia del la Corte Interamericana. Este criterio de “cambio en los términos en que el Senado aprobó”,⁶⁶ es pertinente cuando se trate de las resoluciones que dicten el FMI o el Banco Mundial, en consecuencia, debe ser el Senado el órgano de poder que en todo momento deba conocer de estos actos.

XIII. CONCLUSIONES

El sistema financiero internacional se ha modificado substancialmente si lo comparamos con su esquema original. Muchas de esas transformaciones se deben a cambios institucionales, de conformidad con las reglas de los respectivos estatutos de creación, pero muchos de esos cambios se han producido independientemente de las estructuras institucionales. Un ejemplo es la toma de decisiones dentro de los organismo financieros que se hace por medio de grupos de presión que funcionan dentro o paralelamente a los órganos oficiales. La necesidad de modificar esta situación es evidente a tal grado que el director saliente del FMI, Michel Camdessus, en su discurso de despedida de esta organización internacional reconoció el peligro de una “crisis sistémica mundial” ante lo cual sugiere, entre otras medidas, “reemplazar la Cumbre bianual de los

66 “Memorándum de antecedentes”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, 1999, p. 345.

países del G-7 por una reunión de los jefes de Estado y de gobierno de los aproximadamente 30 países que tienen Consejos Delegados en los Consejos bien del FMI o bien del Banco Mundial”. Esto significa una invitación a los países que son objeto de las medidas condicionales a la toma de decisiones que tradicionalmente toma ese grupo cerrado. No es para menos, el fenómeno de la globalización hace que las crisis afecten a todos, por lo que para la sobrevivencia del sistema exige una democratización del mismo, no como una concesión de los países que tradicionalmente han manejado *de facto* el sistema sino como una necesidad de sobrevivencia general.

En lo que toca a la condicionalidad, por justificada que sea, plantea con frecuencia delicados problemas a los Estados en dificultades, los cuales naturalmente tratarán de escapar de ellos dirigiéndose preferentemente al “poder bancario internacional privado”. Esto está relacionado, otra vez, con la necesidad de la participación de la comunidad internacional y con la retoma de las reglas de recepción del derecho internacional a nivel interno. Esto viene al caso porque del análisis que aquí hemos hecho de las normas mexicanas de recepción de las decisiones de las organizaciones financieras internacionales nos hemos encontrado que tienen defectos constitucionales, lo que por supuesto debilita la defensa de los intereses nacionales a nivel internacional. Por lo tanto, es recomendable que al paraje de una acción diplomática internacional para participar en la reforma del sistema financiero internacional, se modifiquen las reglas de recepción del derecho internacional a fin de fortalecer los controles constitucionales en aras de un sistema más democrático y que permita beneficios a los intereses nacionales; lo cual, de paso, aumentaría la plataforma de negociación de nuestro Estado en las relaciones internacionales.

EL ESTADO Y LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado y mercado*. III. *Estado y globalización*. IV. *La “desregulación” de los mercados financieros internacionales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo XX fueron escenario de cambios significativos en el panorama mundial. Las sociedades nacionales fueron sorprendidas por una serie de fenómenos, aparentemente nuevos, y que agrupados bajo la etiqueta de “globalización” o “mundialización”, pusieron en cuestión muchas de las ideas recibidas sobre el funcionamiento del mundo. A la sorpresa siguió la duda y la incertidumbre. Los ciudadanos del mundo parecen atrapados en medio de un dilema aparentemente sin solución. Por un lado, la imposibilidad de refugiarse en las fronteras nacionales de un utópico mundo autárquico. Por el otro, la resistencia a admitir que las políticas “nacionales” queden sujetas pasivamente a los caprichos de los mercados internacionales, de identidad incierta y que escapan a cualquier control democrático y social.

La “globalización”, en particular en el ámbito económico, debe ser analizada cautelosamente para evitar caer en los ríos de tinta y lugares comunes generados en los últimos años y que poco ayudan a la comprensión de un fenómeno de extrema complejidad y frente al cual los instrumentos de análisis se muestran aún insuficientes para aprehenderla. En particular es imperativo dejar de considerarla como un proceso irreversible producto de la fatalidad histórica.¹

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Aunque elaborada desde la perspectiva cultural, una sugerente visión crítica de la globalización en García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999, p. 238.

Consideramos que se trata de un complejo entramado histórico de agentes, intereses y tecnologías, altamente diferenciados,² y cuya suma genera resultados inéditos pues supone interacciones en ámbitos espacio temporales de acción que escapan a los marcos teóricos y conceptuales con lo que solíamos interpretar el mundo.

Este trabajo desarrolla dos tesis que, en conjunto, sugieren la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de cooperación internacional que permitan una regulación eficaz del mercado financiero internacional. Esta regulación sería necesaria no sólo por razones políticas, incluso éticas, ligadas a las visiones nacionales, sino también por la incapacidad del mercado de autorregularse. Como intentaremos demostrar adelante (*infra* sección IV), de hecho han existido distintas intervenciones de los Estados para limitar, con un alto costo, las fuerzas entrópicas de un mercado sin control.

La primera tesis sostiene que, contra la hipótesis de que el mercado tiene capacidad para autorregularse, existe evidencia suficiente para afirmar que éste requiere necesariamente de otros mecanismos de coordinación, entre otros la regulación, y que ésta es eficaz sólo cuando se genera desde las estructuras estatales.³

La segunda tesis propone que el fenómeno denominado como “globalización” no es sino la reformulación de las funciones del Estado en un mundo donde existen nuevas coordenadas espacio-temporales de la acción y que son distintas a aquéllas que existían cuando esta forma de organización política fue creada. En otras palabras, que debido entre otras razones a los cambios en las formas y organización de la producción y el consumo, permitidas y aceleradas, diferencialmente en las distintas regiones del mundo por la tecnología y la infraestructura, se han generado en el mundo contemporáneo ámbitos de acción deslocalizados en los cuales el Estado no puede ejercer plenamente su soberanía, al menos en su concepción tradicional.⁴

2 La evidencia que existe sugiere que la “globalización” se da fundamentalmente entre los países desarrollados (Europa, América del Norte y Japón) y sólo de manera accesoria entre los sectores más capitalizados de los países en vías de desarrollo. Baste recordar que cerca del 85% de los flujos de capital se genera entre los países desarrollados. Véase Boyer, Robert y Drache, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996, p. 2.

3 *Ibidem*, pp. 5 y 6.

4 López-Ayllón, Sergio, “Globalización y transición del Estado nacional”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 302.

La existencia de estos nuevos ámbitos, en particular un espacio de circulación unificada⁵ que permite hablar de una “economía mundial”, fue posible gracias no sólo a las innovaciones tecnológicas y el desarrollo de los mercados, sino también y en buena medida a la acción de los Estados que la hicieron posible.⁶ Por ello, una justa evaluación de los procesos de “globalización” no implica, como lo sugieren algunas versiones extremas, la desaparición del Estado.⁷ Se trata más bien de estructurar nuevas articulaciones entre los ámbitos nacionales y aquellos “globales” que permitan mecanismos eficaces y legítimos de regulación de estos nuevos ámbitos de acción social.

Las dos tesis anunciadas se desarrollarán en dos secciones relativamente independientes. En la primera se expondrá brevemente la discusión relativa a la capacidad de autorregulación del mercado y la evidencia que en contra existe. En la segunda se describirá la generación de los nuevos ámbitos de acción deslocalizados, en particular en lo que concierne al espacio económico. Finalmente en una tercera sección se analizarán de manera específica los procesos de “desregulación” de los mercados financieros internacionales, del papel que en ella jugaron los Estados y los organismos financieros internacionales, y la necesidad, de horizonte incierto, de nuevos mecanismos de coordinación que permitan su regulación eficaz.

II. ESTADO Y MERCADO

La discusión, teórica y práctica, respecto de las relaciones entre mercado y Estado, entre “libertad” y “regulación”, ha sido una cuestión largamente debatida en la teoría económica y, en menor grado, en la teoría económica del derecho.⁸ Este trabajo no pretende abundar en esta cuestión. Nos limitaremos a exponer brevemente algunas de las ideas dominantes en la década de los ochenta sobre esta cuestión, para después argumentar a favor de lo que consideramos una tesis central en el tema que

5 Durand, Marie-Françoise *et al.*, *Le monde: espaces et systèmes*, 2a. ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, 1993, p. 127.

6 Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994, pp. 1 y 2.

7 Véase por ejemplo Ohmae, Kenich, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.

8 Véase Mercurio, Nicholas y Medema, Steven G., *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.

nos ocupa, a saber, la necesidad de una intervención regulatoria en el mercado para asegurar su funcionamiento eficaz.

1. *Es viable un mercado sin regulación*

En la década de los ochenta, particularmente en Europa y Estados Unidos, hubo un cambio significativo en las concepciones sobre la función de la regulación en el mercado. Contra la visión, hasta entonces dominante, que predicaba la necesidad de la intervención del Estado, se postuló la capacidad del mercado de auto regularse y su ventaja sobre cualquier otra forma de organización. Las dificultades de la social democracia sueca y la caída del bloque comunista condujo a muchos observadores a pensar que el sistema de libre mercado habría mostrado históricamente su “indiscutible” supremacía.

Estas ideas recién habían logrado convertirse en una concepción dominante cuando distintos fenómenos económicos, especialmente a nivel global, comenzaron a mostrar sus flancos débiles. Si bien es cierto que existía un mercado financiero internacional que habría surgido apenas sin regulación, éste se mostraba proclive a crisis recurrentes que imponían la necesidad de reconsiderar la necesidad de una intervención regulatoria que, sin embargo, requería de nuevas condiciones para ser eficaz (entre otras la acción coordinada de diferentes entidades nacionales y de los organismos financieros internacionales). Las crisis se debían en realidad a condiciones ligadas a la operación de los mercados ya anunciadas en la teoría económica.

En un sugestivo trabajo Boyer y Drache⁹ se preguntan sobre la supuesta eficiencia y capacidad auto regulativa del mercado. Estos autores sostienen que los mercados funcionan mejor cuando el Estado es un regulador fuerte. Uno de los argumentos, quizá de los más sugestivos, es que, para ser eficientes, los mercados tienen que ser construidos mediante un conjunto de reglas, acordadas o impuestas. No habría por tanto una implementación “natural” o “espontánea” de los mecanismos de mercado. Así, sería “muy difícil imaginar una economía viable organizada de conformidad con la pura lógica del mercado. Simplemente existen demasiados factores institucionales que configuran el mercado, aún si el dinero es la institución social primaria, la que hace posible todas las demás transacciones”.¹⁰

⁹ Boyer, Robert y Drache, Daniel, *op. cit.*, *passim*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

Para sustentar su tesis, los mismo autores revisan algunos conceptos de tres destacados economistas, Keynes, Polanyi e Innis, los que, en conjunto, permitirían sostener que los mercados no sólo son incapaces de auto-organizarse, sino que tampoco se mueven de un punto de equilibrio a otro y más bien tienden a la inestabilidad. Así:

Keynes suscribió la creencia en la legitimidad de la intervención del Estado porque ésta remueve las debilidades estructurales de los mecanismos puros del mercado. Karl Polanyi percibió los peligros de tratar los más importantes ingredientes de la sociedad —esto es dinero, trabajo y medio ambiente— como meras mercancías. Finalmente Innis previno acerca de la naturaleza altamente volátil de los mercados internacionales y el peligro que los mercados internacionales presentan para los países con economías sobrespecializadas.¹¹

Desde una perspectiva distinta, un hombre de mercado como George Soros admite sin reservas que “si a las fuerzas del mercado se les concede una autoridad completa, incluso en los campos puramente económicos y financieros, producen caos y podrían desembocar en última instancia en el desmoronamiento del sistema capitalista global”.¹² El mismo Soros, al argumentar que “el capitalismo necesita a la democracia como contrapeso”,¹³ implica necesariamente que aquél requiere de controles regulatorios legítimos para corregir los desequilibrios que produce el libre juego de las fuerzas de mercado. El problema se plantea entonces no en términos de la necesidad de la intervención regulatoria, sino de su tipo, congruencia e intensidad.

2. *Los modelos regulatorios*

Simplificando enormemente pueden delinearse dos grandes modelos regulatorios, aparentemente antagónicos. Por un lado el denominado “sistema de mercado”. En éste los actores son “libres” y, sujetos únicamente a ciertas restricciones básicas, pueden buscar de manera individual su bienestar. El sistema jurídico apuntalaría estos acuerdos principalmente a través de instrumentos de derecho privado (*i. e.* los contratos). Por ello, la

11 *Ibidem*, p. 12.

12 Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, tr. de Fabián Chueca, México, Plaza & Janés, 1999, p. 29.

13 *Idem*.

intervención del Estado estaría reducida a su mínima expresión, básicamente garantizar mediante su aparato coactivo el cumplimiento de los pactos entre los particulares. El segundo modelo puede denominarse como “colectivista”. En éste, el Estado pretende directamente dirigir o incentivar ciertos comportamientos que, se asume, no ocurrirían sin su intervención. El propósito es corregir las deficiencias que se perciben en el sistema de mercado para alcanzar intereses públicos o colectivos.¹⁴

Evidentemente estos modelos no existen en su estado puro y coexisten frecuentemente en tensión en un mismo sistema jurídico. Sería incorrecto identificar el sistema de mercado con un derecho privado, descentralizado y “facilitador”. Al mismo tiempo, la regulación no siempre es directiva, pública y centralizada. Lo que importa destacar es que ningún mercado puede existir sin que el Estado, directa o indirectamente, prevea un mínimo de orden y seguridad al imponer y aplicar algunas restricciones en el comportamiento y, cuando es necesario, incluso superponiéndose a los acuerdos entre particulares.

¿Puede entonces existir un mercado completamente “desregulado”? La evidencia parece indicar una respuesta claramente negativa. Históricamente, como lo han mostrado Tigar y Levy, el capitalismo no habría podido desarrollarse sin derecho.¹⁵ Aún más, ninguna sociedad industrializada ha confiado únicamente en los mecanismos de mercado. La razón económica de lo anterior tiene que ver con los costos de transacción. Racionalmente los individuos y las empresas sólo buscarían aplicar su derecho cuando los beneficios esperados fueran mayores a los costos. Por lo anterior, muchas demandas legítimas no serían reclamadas. Luego las externalidades que afectan un número importante de casos pero que imponen sólo una pequeña pérdida en cada individuo no serían “internalizadas” por los instrumentos del derecho privado y desviaciones acumuladas serias permanecerían sin corrección. En otras palabras, el sistema regulatorio de mercado tiene limitaciones inherentes que deben ser corregidas necesariamente mediante una intervención “externa”.¹⁶

14 Ogus, Anthony I., *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 1 y 2.

15 Tigar, Michael E. y Levy, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, 3a. ed., tr. de Nicolás Grab, México, Siglo XXI, 1986. Una exposición en el mismo sentido pero de horizonte más amplio en Weber, Max, *Sociologie du droit*, tr. de Jacques Grosclaude, París, Presses Universitaires de France, 1986, col. Recherches politiques.

16 Ogus, Anthony I., *op. cit.*, pp. 1 y 2.

La evidencia es pues concluyente: el mercado requiere regulación. Este hecho es claramente reconocido incluso por las instituciones financieras internacionales. Así, el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1977 afirma:

ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado: aquél es esencial para sentar las bases institucionales que requiere éste. Y la credibilidad de los poderes públicos —la previsibilidad de sus normas y políticas y coherencia con que se aplican— puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas.¹⁷

Ahora bien, ¿cuál es el modelo regulatorio adecuado para un mundo en el que las fronteras parecen diluirse?

III. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

En otros trabajos¹⁸ hemos expuesto cómo el fenómeno de la globalización estaría ligado a los modos de organización de la acción en el tiempo y el espacio.¹⁹ Una de las consecuencias de la “modernidad” habría sido su separación gradual. Ahora bien, este proceso se inició bajo las coordenadas del Estado moderno, que supuso una organización del tiempo y el espacio en corporaciones territoriales donde prevalecía un orden normativo sobre todos los sujetos que vivían en él. Gracias a esta forma de organización fue posible movilizar una enorme cantidad de recursos que permitieron las condiciones materiales (*e. g.* tecnología, inversión, medios de comunicación) que permitieron la separación cada vez mayor

17 Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1977*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1977, p. 4.

18 López-Ayllón, *op. cit.*, *supra*, pp. 308-311.

19 Giddens (*Consecuencias de la modernidad*, tr. de Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 61 y ss.) expone que resultado de una compleja evolución tecnológica que se inició en el siglo XVI se produjo una gradual separación del tiempo y el espacio. Entre otras consecuencias de este fenómeno podemos señalar que permitió nuevas posibilidades de organización a distancia, ampliando el potencial de la acción humana que se liberó de las restricciones temporales y espaciales. Sólo mediante estas condiciones fue posible la operación de las empresas transnacionales y las organizaciones internacionales, pues éstas requieren la coordinación de acciones simultáneas en todo el mundo. Las consecuencias de todo lo anterior son muy importantes pues se han generado espacios de acción que escapan a los tradicionales mecanismos de control territorial ligados al Estado. Hoy podemos identificar varios sistemas que operan bajo condiciones deslocalizadas. El más visible sin duda es el “espacio económico”, constituyendo lo que se ha denominado el sistema económico mundial. Sin embargo existen otros espacios con estas características, ligados por ejemplo al medio ambiente, los derechos humanos, la información, la cultura, los servicios e incluso el narcotráfico.

del tiempo y espacio. Ello creó las condiciones que ampliaron las posibilidades de la acción humana, multiplicando los intercambios y generando las condiciones que iban a modificar substancialmente las bases de la organización temporal y espacial establecidas por el propio Estado.

1. *El Estado moderno y el modelo territorial*

En efecto, el Estado moderno surgió en Europa como respuesta a la crisis de organización territorial de finales de la Edad Media.²⁰ Definido jurídicamente como la unidad entre un gobierno, un territorio y una población,²¹ el Estado moderno unificó bajo la autoridad única de un soberano a segmentos territoriales previamente sujetos a distintas potestades. Este soberano, al interior del territorio del Estado, detenta el monopolio de la violencia legítima y, fuera del territorio, sólo reconoce iguales respecto de los cuáles no tiene, desde el punto de vista jurídico, relaciones de subordinación. Los habitantes de un Estado (el pueblo) reconocen como única autoridad legítima al soberano el cual tiene, como funciones principales, garantizar la convivencia organizada.²² El desempeño de esta función supone el “poder estatal”, es decir, “la facultad de regular obligatoriamente la conducta de la comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, aún con el empleo de la fuerza física”.²³ El Estado de derecho acotó el ejercicio del poder del soberano mediante la división del poder y los derechos fundamentales.²⁴

El Estado moderno tuvo una etapa de expansión progresiva, ligada a la colonización europea que se inició en el siglo XVI y culminó con los procesos de descolonización de África bien entrado el siglo XX, y se impuso como la única forma de organización política reconocida en el siste-

20 Badie, Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard, 1995, col. L' espace du politique, pp. 17-70; Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1978, pp. 16-60.

21 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., tr. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989, pp. 47-86.

22 En la teoría política Bodin (*Los seis libros de la república*, tr. de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1973) enumera las poderes del soberano: decidir sobre la guerra y la paz; nombrar los oficiales y magistrados; acuñar moneda; crear y suprimir impuestos; conceder gracia y juzgar en última instancia. Si el ejercicio de estas prerrogativas se debilita, entonces el soberano legal, a pesar del monopolio de la ley, es reducido a la impotencia.

23 Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, p. 52.

24 Caballero, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 36-41.

ma mundial.²⁵ Hoy nuevos actores, en particular las organizaciones internacionales, gubernamentales²⁶ o no gubernamentales, y las empresas transnacionales compiten de hecho con los Estados en el escenario internacional y crean nuevas condiciones para la acción.²⁷

2. *Los ámbitos de acción deslocalizados*

Ahora bien, si la globalización supone la aparición de procesos sociales que se desarrollan “fuera” de los ámbitos de organización temporal y espacial propios del Estado moderno, ¿cuáles son las consecuencias para éste? Evidentemente crea una dislocación de sus funciones que, como ya anunciamos, estaban fundamentalmente construidas a partir de un control “soberano” sobre ámbitos territoriales localizados. En otras palabras, existen nuevos ámbitos de acción en los cuales el Estado ya no ejerce de manera plena sus funciones de control y coordinación.

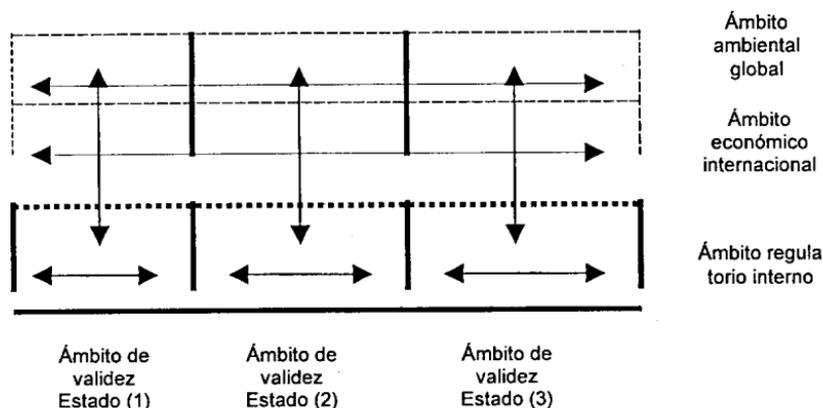
Lo anterior no significa que el Estado este en proceso de desaparición. De hecho su organización subsiste y los procesos a que nos referimos suceden parcialmente dentro de su ámbito territorial de validez; incluso algunos de ellos son sólo posibles gracias a la existencia del propio Estado. Lo que sucede es que la acción de los sujetos y organizaciones sociales se desarrolla diferencialmente en una multiplicidad de coordenadas temporales-espaciales. Algunas de estas acciones escapan, al menos en parte, al ámbito de validez territorial alguna vez reclamado de manera exclusiva por el Estado. Otras se desarrollan sólo dentro de aquél. Quizá más importante es hacer notar que los ámbitos de validez coexisten simultáneamente, generando así una compleja interacción entre lo local y lo global. Analizaremos brevemente esta cuestión.

25 Badie, Bertrand, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992.

26 Aunque jurídicamente concebidos como entidades “derivadas” de los Estados, los organismos internacionales intergubernamentales han tenido una rápida evolución que los convierte en auténticos actores del escenario mundial. En algunos casos este tipo de organizaciones se constituyen como auténticas entidades supranacionales a las cuales se les otorgan facultades soberanas (*i. e.* la Unión Europea) o, al menos, tienen facultades efectivas para ejercer acciones de control sobre aspectos claves de las políticas internas de los Estados. El ejemplo más significativo se encuentra en los controles que ejercen los organismos financieros internacionales sobre sus Estados miembros, en particular en Fondo Monetario Internacional. Para una revisión de la compleja red que forman organismos y acuerdos económicos internacionales véase Colas, Bernard, *Global Economic Co-operation. A Guide to Agreements and Organizations*, 2a. ed., Deventer, Boston, Kluwer Law & Taxation Publishers-United Nations University Press, 1994.

27 López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, pp. 36-41.

Esquema 1: Ámbitos normativos espacio-temporales



El ámbito vertical corresponde al campo de acción que se desarrolla aún bajo los parámetros de la corporación estatal tradicional. Lo anterior implica la sujeción a una dimensión normativa que emana exclusivamente de los órganos del Estado y es aceptada por la comunidad. Una parte significativa de la acción cotidiana se desenvuelve en éste ámbito, aun en el ámbito económico. De hecho los mercados internos “absorben más del 80% de la producción mundial”²⁸ y los estándares de vida están determinados principalmente por factores internos.²⁹ En este campo de acción el Estado tiene aún funciones de organización y coordinación fundamentales y, a pesar de la retórica de la “desregulación”, no existe economía de mercado alguno que pueda funcionar sin reglas.

Los ámbitos horizontales corresponden a campos de acción deslocalizados. Por ello, aunque se desarrollan aún dentro del ámbito del Estado, escapan a su control exclusivo pues el ámbito normativo de éste los cubre sólo parcialmente. En este sentido existe un “ámbito” o “sistema” económico mundial, construido a partir de los intercambios de bienes, servicios y capitales generados por los agentes económicos (privados o públicos). Ahora bien, éste ámbito no habría nacido espontáneamente. Su existencia es posible gracias a la existencia de una serie de reglas que, con diferentes modalidades, configuran un sistema regulatorio incipiente.

28 Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Argentina, FCE, 1996, p. 11.

29 Krugman, Paul, *Pop Internationalism*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1997, p. 9.

La “novedad”³⁰ relativa es que este ámbito o sistema no está regulado exclusivamente por los órganos del Estado, sino que incluye reglas que escapan a éstos pero que resultan igualmente “obligatorias”. Tomemos como ejemplo la situación de una filial de una empresa transnacional. Ella está sujeta a la regulación (fiscal, laboral, penal, etcétera) del Estado en que se encuentra ubicada geográficamente, pero simultáneamente está obligada por las políticas de la empresa y que serán idénticas a las que se aplican a otras filiales localizadas en otros Estados.

Así las reglas para la fabricación, distribución y comercialización de ciertas mercancías o servicios son uniformes a través de los espacios nacionales creando verdaderas entidades globales. El ejemplo típico lo constituyen las cadenas estadounidenses de venta de alimentos rápidos o las empresas de mensajería. El mismo servicio y producto en cualquier parte del mundo, regulados por idéntica normatividad, independientemente de las disposiciones locales o nacionales.

La posibilidad que tiene un sujeto de pertenecer simultáneamente a diversos espacios normativos se encuentra determinada, en gran medida, por su posición dentro de la estratificación social. Así, algunos individuos están más “globalizados” que otros pues, debido a su posición socio económica, se inscriben dentro de redes de acción más complejas, algunas de ellas deslocalizadas. Esto quiere decir simplemente que la globalización no afecta por igual a todos los integrantes de las sociedades modernas, ni al mismo sujeto de la misma manera. Los individuos que se encuentran en los niveles más bajos de la estratificación social, y cuyo campo de acción está limitado a las actividades de supervivencia elementales, están generalmente marginados de los procesos a los que nos hemos referido.

Así, el Estado sería hoy sólo uno de los ejes de organización de la acción, el cual está en interacción continua con otros agentes y elementos que escapan a su control territorial. Esta tensión estructuraría las sociedades en diversos grados, según las posiciones relativas de los actores, generando dinámicas complejas de relación entre lo local y lo global. El espacio propio a los movimientos de capital se enmarca precisamente dentro de este ámbito horizontal en donde convergen e interac-

30 La novedad es relativa pues, por ejemplo, la sujeción simultánea al Estado y a la Iglesia creó una situación similar desde el siglo XVI. Como es bien sabido, ésta fue una de las cuestiones fundamentales en la formación del Estado nacional y sus orígenes se ubican cuando menos en la baja edad media.

túan modos de acción deslocalizados y que escapan parcialmente a las regulaciones de un Estado en particular.

IV. LA “DESREGULACIÓN” DE LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Hasta antes de la depresión de los años treinta nadie parecía tener dudas sobre la capacidad de los Estados para regular y controlar sus economías nacionales. Desde entonces todo parece haberse transformado. Para muchos hoy no cabe duda que los mercados determinan los límites de la política. Dicho de otro modo, la globalización de la economía estaría erosionando uno de los fundamentos del Estado nación: su capacidad para generar y controlar las variables ligadas al crecimiento económico.³¹ Así, una parte de su “poder” se habría evaporado en un sistema difuso e incontrolable³² en donde la política económica de cada país está sujeta al control y escrutinio externo del que dependen muchas de las decisiones económicas fundamentales.

Existen diversas explicaciones para este fenómeno que, desde distintas perspectivas, han tratado de dar cuenta del proceso de globalización de los mercados financieros. Con frecuencia se argumenta que, fundamentalmente, han sido los cambios en la tecnología³³ y el propio desarrollo del mercado³⁴ los que, con fuerza incontenible, han configurado el nuevo panorama del sistema financiero internacional. En estas versiones generalmente se subestima el papel jugado por los Estados en el proceso de globalización. Recientemente, un cuerpo importante de literatura ha revisado algu-

31 Petrella, Riccardo, “Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order”, en Boyer, Robert y Drache, Daniel (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996, p. 65.

32 Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations, p. 189.

33 La creación y desarrollo de complejos mecanismos de telecomunicación junto con los avances en la informatización de los sistemas financieros habría reducido significativamente los costos y las dificultades relacionadas con los movimientos de dinero en el mundo.

34 Entre otros factores se mencionan la nueva confianza adquirida por los inversionistas en la seguridad de las transacciones financieras internacionales; la rápida expansión en la demanda de servicios financieros internacionales que acompañaron al crecimiento de las empresas transnacionales en los años sesenta; los excedentes de capital producto del *boom* petrolero de 1973; la generalización de tasas de cambios flotantes en los años setenta. Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, p. 165.

nas de las ideas que ponían el énfasis en los cambios tecnológicos y las fuerzas de mercado para sostener que, junto con ellas, los Estados capitalistas avanzados jugaron un papel decisivo en el proceso de desregulación de los mercados financieros internacionales.³⁵ Analizaremos brevemente esta cuestión para posteriormente discutir sus implicaciones en las posibilidades de ordenar los mercados financieros internacionales.

1. *El papel del Estado en la generación del sistema financiero internacional*

El proceso de globalización de los mercados financieros no habría sido el resultado directo del orden económico internacional de la posguerra.³⁶ Los “arquitectos” de Bretton Woods buscaron claramente promover la expansión del comercio internacional, pero explícitamente se opusieron a la creación de un orden financiero internacional liberalizado.³⁷ De hecho a lo largo de los años cuarenta y cincuenta los Estados mantuvieron políticas financieras restrictivas.³⁸ Este sistema habría sido, sin embargo, rebasado por los hechos generando un auténtico mercado internacional fuera del control de los Estados y las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, una mirada cuidadosa muestra que en realidad los Estados industriales avanzados, particularmente Estados Unidos y la Gran Bretaña, jugaron un papel determinante en el proceso de globalización mediante diversos mecanismos y políticas, entre las que destacan:

35 Entre otros muchos: Boyer, Robert y Drache, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996; Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations; Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, The MacMillan Press LTD, 1994, 553 pp. Una revisión de la bibliografía en este sentido en Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994, p. 2.

36 Como es bien conocido, la conferencia de Bretton Woods estableció originalmente un sistema que habría estado conformado por tres instituciones. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Fomento (Banco Mundial) y una Organización Internacional del Comercio. Esta última nunca fue constituida y su lugar fue ocupado parcialmente por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). No fue sino hasta 1994 que se creó la Organización Mundial del Comercio. Para una visión de conjunto de la evolución del sistema de Bretton Woods véase Carreau, Dominique y Juillard, Patrick, *Droit international économique*, 4a. ed., París, L. G. D. J., 1998, pp. 558-568.

37 Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, pp. 163-165.

38 Helleiner, Eric, *op. cit.*, pp. 51-77.

- La libertad otorgada a los operadores del mercado tanto mediante el crecimiento del euromercado en los sesenta³⁹ como a través de la liberalización de los controles de movimiento del capital a mediados de los setentas;⁴⁰
- Una política explícita para no imponer restricciones a los movimientos de capital a finales de los sesenta y a principios de los ochenta,⁴¹ seguida por una tendencia en todos los Estados industrializados primero, en la mayoría del resto de los países después, para eliminar los controles a los flujos de capital;⁴²
- Las acciones específicas adoptadas por Estados Unidos, Europa y Japón para evitar crisis financieras mayores que hubieran colapsado el emergente orden financiero internacional. Estas acciones desarrolladas en 1974 (crisis del sistema bancario producida por la quiebra del Franklin National Bank), 1982 (crisis de la deuda externa de México), 1987 (la caída mundial de las bolsas), 1994 (la nueva crisis mexicana)⁴³ y 1997 (la crisis asiática) permitieron mediante préstamos de último minuto y una gradual intervención regulatoria a través de los organismos financieros internacionales estabilizar y darle viabilidad.

Los hechos anteriores muestran bien como los Estados han jugado un papel determinante en la conformación del sistema financiero internacional. Este no ha sido sólo el producto de la tecnología y las fuerzas del mercado, sino la consecuencia de un complejo entramado de factores, actores e intereses entre los cuales destaca la acción de los principales Estados importadores y exportadores de capital. La importancia de lo anterior radica en una comprensión menos mecánica del fenómeno y que permite

39 *Ibidem*, pp. 81-100.

40 *Ibidem*, pp. 101-122.

41 Especialmente significativas fueron, por ejemplo, las políticas seguidas por los gobiernos de Gran Bretaña (1976) y Francia (1983) cuando sus políticas económicas fueron amenazadas por importantes fugas de capital. A pesar de un importante respaldo interno al establecimiento de controles de cambio estrictos, ambos gobiernos optaron por rechazar esta estrategia y aceptar la “disciplina” del mercado. De haberse impuesto controles de cambio el proceso de “globalización” hubiera sufrido un serio revés, especialmente en el caso de Londres, sede del importante mercado de eurodólares.

42 Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, *op. cit.*, pp. 166-168.

43 Un interesante relato de esta crisis en Gray, John, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press, 1988, pp. 44-53. Una visión diferente en Weintraub, Sidney, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, tr. de Mónica Utrilla, México, FCE-ITAM, 1997, pp. 102-124.

valorar la dimensión política que los Estados han jugado en la conformación del sistema financiero internacional. No se trata pues de una tendencia “irreversible”, sino que pueden y deben ser contenidas mediante acciones concertadas de los propios Estados.

2. ¿Es posible regular los flujos financieros internacionales?

Aunque desde sus orígenes el capital financiero ha resistido ser confinado dentro de las fronteras territoriales de los Estados, desde los años cincuenta y de manera acelerada desde los setenta, el mercado financiero ha entrado en una nueva etapa que se identifica con el fenómeno de la globalización. En esta nueva etapa pueden identificarse algunas características. Primero, una distribución tal que coloca a los centros de poder y decisión principalmente en los países desarrollados. Segundo, la liberalización progresiva de los movimientos de capital en prácticamente todos los Estados nacionales significativos de modo tal que difícilmente un Estado puede por sí mismo controlar los flujos de capital que atraviesan su territorio. Tercero, la existencia de organismos intergubernamentales (Fondo Monetario, Banco Mundial) cuya dinámica de operación las ha convertido en entidades “semi autónomas” de decisión.

Ahora bien, la evidencia de las recientes crisis económicas que han afectado a algunos países y regiones, entre ellas México, sugieren que los mercados internacionales son claramente inestables.⁴⁴ Esto no debe sorprender a nadie si consideramos que, contra una opinión a la que ya nos referimos previamente en boga en los años ochenta, existen desde hace tiempo sólidos argumentos para sostener que los mercados son incapaces de auto regularse por sí mismos y que es necesaria una intervención externa. En palabras de John Gray:

El libre mercado no es —como supone hoy la filosofía económica— el estado natural que toman las cosas, cuando la política no interfiere en los intercambios del mercado. En cualquier amplia y larga perspectiva histórica el libre mercado es una rara desviación de breve existencia. Los mercados

44 Notables en este sentido son los conceptos del inversionista George Soros (*op. cit.*, *supra*, p. 22.) “Los mercados financieros son intrínsecamente inestables y existen necesidades sociales que no pueden satisfacerse dando carta blanca a las fuerzas del mercado... El fundamentalismo del mercado es el responsable de que el sistema capitalista global carezca de solidez y sea insostenible... El fundamentalismo del mercado ha entregado las riendas al capital financiero”.

regulados constituyen la norma, y surgen espontáneamente en la vida de cada sociedad. El libre mercado es una construcción del poder estatal...⁴⁵

El mercado internacional de capitales supone entonces, desde una perspectiva conceptual, una regulación necesaria a riesgo de generar desviaciones de tal magnitud que los destruyan, y con él a las economías nacionales. De hecho, la regulación de éste mercado ya existe, si bien de manera incipiente, a través de una serie de acuerdos e interacciones de agentes nacionales e internacionales⁴⁶ que, sin embargo, están insuficientemente coordinados a escala global. El problema se plantea así cuando la acción regulatoria debe ejercerse en un ámbito “deslocalizado” que escapa parcialmente al control territorial propio del Estado y que supone un grado de concertación de la voluntad política de agentes de muy diversa índole. Para ser efectiva esta regulación requeriría, desde nuestro punto de vista, establecerse a tres niveles.

En primer lugar, la construcción paulatina de una entidad regulatoria “supranacional” que permita accionar simultáneamente en todos los Estados mecanismos de control en casos de crisis súbitas y graves. Las instituciones actuales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, incluso la Organización Mundial del Comercio para ciertos aspectos, no tienen las condiciones estructurales que les permitan jugar esta función de manera efectiva. En particular, la falta de controles “democráticos” conlleva la principal dificultad para generar legitimidad en sus acciones que son, con mayor o menor razón, cuestionadas en los niveles nacionales.

En segundo lugar, se requiere una regulación “horizontal” que supone la acción coordinada de los Estados, mediante acuerdos bilaterales, regionales o incluso “globales”, que permita controlar los flujos de capital en ambos lados del movimiento, es decir tanto en el país “emisor” como en el “receptor”.

El tercer nivel se encuentra al nivel nacional, es decir la regulación que emita cada Estado. En este nivel no puede perderse de vista que cualquier marco regulatorio “internacional” interactuará necesariamente con el marco regulatorio nacional. Por ello, éste último no puede ya ser consi-

45 Gray, John, *op. cit.*, p. 211.

46 Coleman, William D. y Porter, Tony, “Regulating International Banking and Securities: Emerging Co-operation among National Authorities”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, pp. 190-203.

derado de manera aislada del entorno más amplio en el que se desenvolverá. Su eficacia dependerá entonces de su congruencia relativa con el marco regulatorio “global” que, aunque de manera incipiente, existe ya. Dicho de manera más llana, ningún país que pretenda una regulación efectiva sobre los flujos de capital puede actuar de manera aislada.

La regulación de los flujos financieros internacionales muestra bien una de las múltiples paradojas de la globalización. Por una parte, los Estados nacionales se resisten a transferir facultades a órganos supranacionales y aún la coordinación entre Estados encuentra dificultades significativas. Lo anterior es perfectamente explicable pues supone importantes problemas tanto conceptuales como prácticos, entre otros aquellos relacionados con la representación y la legitimidad de tales decisiones. Por el otro lado, mientras no exista un marco regulatorio “global”, los Estados nacionales, particularmente aquellos más sensibles a las fluctuaciones de los mercados internacionales, son impotentes para regular algunas cuestiones fundamentales para su desarrollo poniendo con ellos en riesgo su “soberanía”.

En síntesis, la economía de mercado implica el uso intensivo de ciertas instituciones y arreglos normativos en los cuales el control territorial es todavía un elemento capital. Por otro lado, a nivel global, existen fenómenos de deslocalización de las actividades económicas, integradas en un sistema complejo y diferencial, en el cuál no existen aún las instituciones ni los arreglos normativos suficientes que permitan una regulación efectiva. Este sistema “global” está obviamente interconectado, en diferentes grados, con los sistemas económicos nacionales. Hasta ahora, la estrategia ha sido tratar de regular los ámbitos que están aún bajo el control Estatal, y en algunos campos, aún limitados, conseguir arreglos de coordinación internacional. Sin embargo, éstos han sido insuficientes pues el mercado requiere de instrumentos de regulación más sofisticados que suponen una modificación de las competencias y del marco institucional a nivel global, en el cual los actores únicos no son exclusivamente los Estados.

La paradoja es evidente. El Estado, celoso del principio de competencia territorial exclusiva (soberanía), se resiste a crear marcos regulatorios supranacionales u horizontales pues supondrían pérdida, o al menos cesión, de algunas de sus potestades. Al mismo tiempo, de no crearse estos marcos, el mismo Estado sería la víctima principal del proceso de deslocalización en un devenir incierto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BADIE, Bertrand, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992.
- , *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard, 1995, col. L' espace du politique.
- BANCO MUNDIAL, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1977*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1977.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la república*, tr. de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1973.
- BOYER, Robert y DRACHE, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- CABALLERO, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick, *Droit international économique*, 4a. ed., París, L. G. D. J., 1998.
- COLAS, Bernard, *Global Economic Co-operation. A Guide to Agreements and Organizations*, 2a. ed., Deventer, Boston, Kluwer Law & Taxation Publishers-United Nations University Press, 1994.
- COLEMAN, William D. y PORTER, Tony, “Regulating International Banking and Securities: Emerging Co-operation among National Authorities”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994.
- DURAND, Marie-Françoise et al., *Le monde: espaces et systèmes*, 2a. ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, 1993.
- FERRER, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, FCE, 1996.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, tr. de Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GRAY, John, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press, 1988.

- HELLEINER, Eric, "From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down", en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994.
- , *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994.
- KRUGMAN, Paul, *Pop Internationalism*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1997.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.
- , "Globalización y transición del Estado nacional", en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MERCURO, Nicholas y MEDEMA, Steven G., *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.
- OGUS, Anthony I., *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, col. Clarendon Law Series.
- OHMAE, Kenich, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- PETRELLA, Riccardo, "Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order", en Boyer, Robert y Drache, Daniel (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- POGGI, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1978.
- SOROS, George, *La crisis del capitalismo global*, tr. de Fabián Chueca, México, Plaza & Janés, 1999.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations.
- STUBBS, Richard y UNDERHILL, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, The MacMillan Press LTD, 1994.

- TIGAR, Michael E. y LEVY, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, 3a. ed., tr. de Nicolás Grab, México, Siglo XXI, 1986.
- WEBER, Max, *Sociologie du droit*, tr. de Jacques Grosclaude, París, Presses Universitaires de France, 1986, col. Recherches politiques.
- WEINTRAUB, Sidney, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, tr. de Mónica Utrilla, México, FCE-ITAM, 1997.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., tr. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989.

INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL Y FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

Ramón MARTÍNEZ ESCAMILLA*

SUMARIO: I. *Caracteres generales de la ruptura*. II. *Los impactos y su visibilidad*. III. *La persistencia del atraso*. IV. *¿Hay alternativa?* V. *Bibliografía*.

I. CARACTERES GENERALES DE LA RUPTURA

En diversas oportunidades he manifestado mi convicción de que el comportamiento de las variables causales en la dinámica de una economía capitalista de alcance regional y aun nacional es muy difícil de prever, no sólo para el largo sino hasta para el mediano y el corto plazos. Al respecto, casi he llegado a la conclusión de que la erraticidad que impide las previsiones es el origen de la continua y a veces pasmosa inestabilidad económica que caracteriza al capitalismo contemporáneo; y ello me induce a reflexionar de múltiples formas en el fondo real y los trasfondos de tal inestabilidad.¹ Mi reflexión, un tanto abstracta, adopta, de manera muy aproximada, los siguientes términos:

Cuando las variables causales se someten a medición, las proyecciones más rigurosas no sólo admiten un considerable margen de error sino que, por naturaleza, son eso: simples posibilidades del comportamiento humano a escala de agentes económicos, a las que todavía tamiza y adelgaza la probabilidad. Por eso se sostiene con razón que las leyes de la economía son de carácter estocástico y tendencial. Esto es, los fenómenos económicos siempre se presentan cuantitativamente abrumadores y cualitativamente sesgados.² Y si esto se dice del fenómeno real, cuánto más

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

1 Como un simple ejemplo véase mi ensayo intitulado "El Orden Económico Internacional al final del siglo XX", *Nueva Economía*, Caracas, órgano trimestral de la Academia Venezolana de Ciencias Económicas, núm. 9, septiembre de 1997.

2 Nadie, en lo individual, puede influir en su magnitud ni en su dirección. Lange, Óskar, *Eco-*

podría decirse, en el mismo sentido, del pensamiento que lo interpreta y de la acción que pretende conducirlo políticamente.

Esto, que está presente hasta en los periodos de mayor mansedumbre del proceso económico, es más evidente en tiempos abruptos, como en la época actual, aparecen saturados de inflexiones, quiebres y hasta desgarramientos estructurales que impactan frontalmente a lo social, a lo político y a lo estratégico.

Éstas que he expresado, desde luego, son simples generalidades; sin embargo, lejos de conducir a simple pragmatismo, siquiera para los estrictos efectos del análisis, obligan a sencillez y claridad, aun a riesgo de que se crea que he comenzado a pecar de simplista. Y tiene que ser como lo acabo de expresar, si la intención es conjuntar estas dificultades, que son enormes, en una exposición que facilite la interlocución e inhiba el escapismo por adopción de frases hechas y expresiones afectadamente inteligentes.

Creo que aun en la escasa probabilidad de que algún día las ciencias del derecho y la economía hayan podido referirse al conjunto del mundo, de la historia y de la sociedad, en el sentido de un saber omniabarcante; es por lo menos parcialmente cierto que los sucedáneos teóricos de las imágenes del mundo han comenzado a quedar devaluados no solamente por el progreso fáctico de las ciencias empíricas, sino también, y aún más, por la conciencia reflexiva que ha acompañado al progreso real que camina por detrás del que registran esas ciencias y que una vez más vuelve a su papel de principal de todas las llamadas ciencias del hombre.³

Y expreso esto porque para mí, ni las ciencias empíricas, ni la conciencia reflexiva madre de las humanidades, ni las humanidades mismas han avanzado en la historia a mayor velocidad que las realidades en ellas retratadas. Los científicos y los humanistas, con todas nuestras elaboraciones, siempre irán a la zaga. Los portentos científicos que subyacen a la informática, por ejemplo, no han podido situarse por encima de lo experimentado y probado secularmente por la economía capitalista real sino, a lo sumo, al ser conjugados en los ordenadores no hacen más que confirmar y reproducir artificialmente y a velocidad exponencial todos los prin-

nomía política, México, FCE, 1976, cap. III, pp. 51-84. Thom, René, "La ciencia está atascada desde hace veinticinco años", entrevistado por Guy Sorman, *Los verdaderos pensadores de nuestro tiempo*, Barcelona, Seix Barral, 1991, pp. 46-54.

3 Thom, René, *idem*.

cipios de aquella, por más que hayan influido radicalmente en toda la tecnología aplicable a lo concomitante o a lo funcional del sistema.

En ese sentido, a la informática y a otras disciplinas les pasa lo mismo que a la otrora llamada carrera espacial, que no ha podido modificar alguna de las realidades cósmicas preexistentes, ni agregar una más, y tampoco ha podido reformular en firme, alguna de las nociones fundamentales de la cosmología; aunque los fundamentos tecnológicos de que se sirve y otros que ha puesto en planta hayan ya permitido determinar muy notables avances en diversas disciplinas aplicadas a las comunicaciones estratégicas y a la logística.

Pero sería osado hacer desdén de la utilidad práctica —pragmática en el fondo— del progreso fáctico de las ciencias empíricas o del vertiginoso avance de la conciencia reflexiva que desencadenan y que luego es sistematizada para efectos estrictamente utilitaristas. Sin ellos, sería más difícil el entendimiento de la dinámica que adopta la sociedad contemporánea en todos sus procesos, aunque con ellos no se pueda modificar un ápice el sentido de la sociedad o de la vida. Quizá hasta por eso es cierto lo que proponen autores como Habermas en el sentido de que: “Con esa conciencia, el pensamiento filosófico retrocede autocríticamente por detrás de sí mismo; [y] con la cuestión de qué es lo que puede proporcionar con sus competencias reflexivas en el marco de las convenciones científicas, se transforma en metafilosofía”. Así, parafraseando a ese autor, podría decirse que el tema de la economía como el del derecho que podría circunscribirla se transforman y, sin embargo, siguen siendo los mismos.⁴

Y ahora que ya tenemos a la vista esta noción, nos es más fácil decir que han desaparecido las evidencias que permitirían suponer que el mundo sigue siendo el mismo que hace unos cuantos años; que el poder mundial se reparte de la misma manera, y que el sistema de hegemonías se mantiene sin cambio. ¿Qué mejor oportunidad para preguntarnos si el sentido social e histórico del capitalismo permanece inmutable; si su racionalidad objetiva se conserva intacta; si las teorías económicas que habían tenido éxito permanecen en escena con el mismo vigor; si las políticas de desarrollo que les corresponden a escala mundial siguen vigentes; si el Estado capitalista no ha experimentado ni permite experimentar aun

4 Habermas, Jurgen, *Teoría de la acción comunicativa*, t. I: *Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 1989, p. 16.

más mutaciones; si los gobiernos mantienen su dimensión social y su viejo y probado efecto político; si el personal político de hoy tiene la misma extracción y composición sociales, y si su proyección a futuros en el seno del sistema es la misma?

Es cierto que en nuestros días muchos economistas estarían prestos a defender que los comportamientos de la economía real permiten su verificación en las cuentas nacionales y en los Estados consolidados que se registran nacional o regionalmente y se reportan a los organismos de las Naciones Unidas, o simplemente a los organismos supranacionales sean públicos o privados, a pesar de que en la economía real inciden impactos tales como el lavado de dinero y el saqueo sistemático proveniente de un generalizado subsistema de ilícitos oficiales y privados.

Ni esos economistas ni sus representantes legales dan importancia al hecho de que, el volumen del lavado de dinero procedente de las actividades de las mafias, según estimaciones conservadoras, sobrepasa los 500 mil millones de dólares al año, que equivalen al 2% del producto interno bruto del mundo, aunque según cálculos más audaces el dinero sucio podría superar el billón de dólares; ni al hecho de que

...de cualquier manera el volumen del poder económico de la mafia amenaza la estabilidad financiera internacional y la de los países en particular... [pues] el movimiento de semejantes capitales de un país a otro pone en riesgo los programas macroeconómicos de las naciones porque la mafia, para lavar el dinero, no busca necesariamente altas tasas de retorno y acepta bajos tipos con tal de poner en circulación legal las ganancias.⁵

Lejos de hacerse cargo de este tipo de situaciones, tales economistas y tales abogados frecuentemente postulan que para situarse en el justo medio del conocimiento de los comportamientos inmaculadamente económicos, basta asumir su búsqueda sólo en aras del conocimiento mismo. Y a pesar de que ya ni los anuarios estadísticos más funcionales a la imagen de la economía real de países como los que en este momento todos tenemos en la cabeza, ofrecen continuidad acerca de lo que quieren expresar; ellos llegan incluso a sostener que el verdadero sentido de este conocimiento está en la búsqueda de las tendencias a largo plazo que ex-

5 Estos datos los publica el Fondo Monetario Internacional en la revista *Survey* y provienen de un estudio realizado por Vito Tanzi y Peter Kirk, intitulado "Mafias, amenaza de caos mundial". Véase la reseña bajo el titular de 8 columnas en la primera plana de *Unomásuno*, edición del sábado 3 de agosto de 1996.

híben las estadísticas, y así las erigen al final de sus muy aplicados ejercicios profesionales, a la manera de supuestos planes de desarrollo.

Desde luego, no les falta razón si nos atenemos a que las estadísticas, en tanto series históricas, mantienen intacta su importancia como elementos de búsquedas tendenciales, auxiliares para el análisis cuantitativo y hasta cualitativo de una estática metodológica que se exhibe como dando saltos desgobernados temporariamente, y de una dinámica que se retrata en instantáneas como metida en una camisa de fuerza tan rígida y anclada en una conceptología tan demencial, que por ningún lado deja de ostentar los rasgos de una supuesta y muy mal graduada mansedumbre social; pues las estadísticas económicas no son más que una suerte de discurso tecnológico-contable, paralelo al discurso político y de política económica, con que los jefes de Estado del último cuarto del siglo XX han sido tan proclives a disertar, mientras bajo sus plantas se desmoronan las estructuras económicas que supuestamente gobiernan.

Pero el problema no es ya en qué medios prosperan aquellos economistas y aquellos juriconsultos, porque se encuentran en todas partes; ni cuánta razón les cabe, porque la respuesta a sus posturas está a la vista también en todas partes, y hasta se sabe con certidumbre a qué tipo de intereses se alinean con más frecuencia; pues una de sus mayores virtudes es que gozan de una casi perfecta movilidad digamos laboral. El problema más o menos se reduce a saber cuántos y quiénes son, qué papel han desempeñado o desempeñan en esa estática y en esa dinámica; cuánto poder de decisión se les ha conferido en el pasado y cuánto de ese poder se siguen arrogando o tienen realmente frente a la nueva dinámica y al nuevo sentimiento social, para inventar o pretextar fenómenos depredadores —geofísicos, meteorológicos, fisiológicos, demográficos y hasta estrictamente sociales y políticos— cada vez que yerran las teorías en que se encuadra su funcionalidad, las políticas que justifican o impulsan con fundamento en éstas y las estadísticas con que se publicita su pretendido éxito.

Este último problema es grave pero muy explicable, pues con tal publicidad, las teorías y políticas económicas específicas, en la práctica, van dejando de ser las hipótesis de trabajo sujetas a la prueba del tiempo y de la dinámica social que en realidad son, para convertirse en tomas de posición tan “definitivas” y determinísticas que llegan a ser asumidas como duros principios de gobernabilidad, y en su entorno no penetran más que muy tenues reconsideraciones y ningún tipo de modificación que no pro-

venga de la mera exégesis jaculatoria de la racionalidad objetiva en que se encuadran; dejando sólo para los más sonados casos de inestabilidad y de falta de “eficiencia” la aplicación de revisiones netamente coyunturales a los implementos de una racionalidad metodológica tan acotada ideológica y aun políticamente, que apenas dejan introducir algunos cambios en la costra cosmética de la administración; para que, sin dejar de funcionar como las demás fuentes de poder y riqueza individual y grupal, las ciencias y las técnicas más funcionales se desarrollen y se apliquen para que los problemas sociales no resueltos sigan siendo los mismos.

Por este camino, hoy como nunca antes podría parecer que las teorías económicas se limitan a dar forma, con lenguaje científico y tecnológico a las preferencias ideológicas en favor del capitalismo; y que ningún progreso experimentan desde que comenzaron a abandonarse los grandes temas de la economía, centrados en el hombre más que en las cosas que produce y cómo lo hace. Más aún, la actual tendencia tecnificante en que con frecuencia se les hace desembocar da la impresión de que “es una matematización que nada aporta siquiera para la comprensión de los fenómenos que pretende describir”.⁶

Apenas es necesario expresar que el verdadero sentido de tal sistematización no tiene objetivo más genuino que el de exponer la relación de lo cuantitativo con lo cualitativo en la aplicación de la teoría del valor al análisis concreto; por lo cual sería aventurado conducirse o expresarse al respecto sin tener una formación especializada. Pero la verdad es que mientras todo lo antes señalado sucede, la estructura real de la economía mundial y sus procesos localizados global, internacional, regional y nacionalmente por un lado; o integral, sectorial o factorialmente por el otro; han mutado muy sensiblemente en sus contenidos y sus formas, unas veces dando lugar o contribuyendo a justificar estas formas de pensamiento y otras veces tomándolas como su fundamento.

Por principio de cuentas, han cambiado las condiciones del poder de alcance y efectos mundiales que estaban definidas en concatenación causal por la economía, la política y la estrategia para la seguridad, y que a la vez definían un sistema de equilibrios precarios de efectos también mundiales, montado sobre la relación antagónica entre dos sistemas de producción y distribución ideológicamente excluyentes entre sí, pero cuyos puntos de contacto se habían creado en el marco de los organismos mun-

6 Thom, René, *op. cit.*

diales de poder y control político, militar y financiero instaurados al término de la Segunda Guerra Mundial. Y aunque el régimen de constelaciones de poder siga fuertemente condicionado por los componentes intelectuales, científicos y tecnológicos a disposición de la ofensiva y la defensa estratégicas, ahora opera para borrar los resabios del antagonismo entre el capitalismo y lo que queda del otro sistema.

Pero aun así, la dinámica interna del capitalismo irradia de confrontaciones entre fuerzas sociales conscientes de su interdependencia y su antagonismo simultáneos.⁷ Y todo lo que se confronta hoy, sea en el terreno de la sociedad, de la cultura, de la educación o de la economía —diríase que sobre todo de la economía—, tiene su salida natural y remarcada en el terreno de la política; es decir, en el terreno del ahora velozmente mutante Estado capitalista y sus caducas tipologías, de las formas de gobierno que hoy admite y de sus políticas de mera administración enunciadas como de desarrollo, que ya tampoco son las mismas.

Hoy vivimos el tiempo de la crisis de las categorías políticas que hasta hace poco todo lo envolvían y en las que todo desembocaba —estamos, como dice un autor famoso, frente a la pasmosa desilusión de los sistemas—. A pesar de la diversidad de culturas y sistemas nacionales, esas categorías eran antes el punto de referencia generalizado para la comparación, el análisis, la reflexión y la acción política y económica concretas, y ello hacía que muchas veces la estadigrafía suplantara al análisis y aun a las relaciones reales y que los estadígrafos se vieran envueltos en la onda cuantitativista y cayeran en el éxtasis matematizante y las secuelas mercadotécnicas y publicitarias, pretendiendo explicar con ellas al capitalismo. Pero hoy, después de que todo eso encumbró y declinó por sus efectos, se le quiere seguir usando para suplantar a la economía real, como si ésta no hubiera registrado, a su influjo incluso, y hasta como consecuencia, los profundos cambios que hoy flagelan a casi toda la humanidad, y para los que no se proponen salidas creíbles.

Y es que, “la crisis de los sistemas contemporáneos, y el rechazo que los envuelve, se relaciona con el abandono de la finalidad de la política y de la democracia, con la renuncia de sus fines sociales y humanos y su reducción a decisiones y fines exclusivamente técnicos, en el mejor de los casos...”. Dos hechos políticos actuales afectan sustancialmente la idea

7 Furtado, Celso, “Transnacionalización e monetarismo”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, CEPAL e Instituto de Cooperación Iberoamericana de España, núm. 1, 1981, p. 13.

de soberanía del Estado. El primero de ellos es herencia directa de la pasada situación de guerra fría y de la pugna planetaria entre los bloques.

Se trata de la doble idea de la “soberanía restringida” y del “derecho de injerencia”, formulada por las grandes potencias según su oportunidad e intereses, y que ahora, como se puede observar en todas partes, tiene el signo unilateral de la hegemonía capitalista.

El otro mayor ‘asalto’ contemporáneo a la idea de soberanía se debe a la ‘internacionalización’ o ‘globalización’ de la economía capitalista, que ha alcanzado niveles antes desconocidos. En los términos de la propia economía y de sus necesidades casi ilimitadas de expansión, el ámbito del Estado nacional [y su soberanía] no es hoy el marco más propicio para el máximo desarrollo de su capacidad productiva. Los mercados nacionales serían como camisas de fuerza que frenan el crecimiento de las economías en una época caracterizada por la fusión (prácticamente sin fronteras) del capital financiero.⁸

Y mientras se pasa por encima de las profundas desigualdades económicas de los países ya no “en desarrollo” sino “en vías de integración” con las potencias “postindustriales” de mayor desarrollo, adentro de los Estados nación se registra el mayor repudio social de la historia moderna hacia los gobiernos y partidos políticos con programas de solución total, “sumado a otro motivo de ese desprestigio profundo: la corrupción que todos los días se denuncia en los medios de comunicación, el descrédito de los cuadros políticos tradicionales de los partidos y de los gobiernos, y entonces la pérdida de confiabilidad y de legitimidad en el ejercicio de sus funciones”.⁹

Junto al profundo repudio que suscitan y que ahora se ve reforzado por los fenómenos adicionales del escándalo y la corrupción y por la formidable capacidad publicitaria de los medios de comunicación,

las burocracias ostentan un ‘espíritu racional’, pero sus cuerpos son ajenos a los intereses reales de la sociedad; generan además intereses objetivos propios y casi siempre opuestos a las demandas sociales. Así, más que como cuerpos ‘racionales’ y ‘eficientes’ aparecen como impedimentos para la satisfacción de las necesidades individuales y de grupo... La racionalidad

8 Flores Olea, Víctor, “La desilusión de los sistemas”, *Nexos*, México, año 15, vol. XV, núm. 177, septiembre de 1992, p. 27.

9 *Ibidem*, pp. 30 y 31.

del técnico sirve para discutir los medios más aptos, pero el fin último es determinado por el político, cumpliéndose su ‘proyecto de nación’ como ambición creativa y compromiso con determinados valores [y] los tecnócratas nos hacen creer que ellos actúan y deciden exclusivamente conforme a la ‘lógica de la realidad’; [pero] en verdad, se oculta así la realidad o se actúa abiertamente en función de una ideología precisa, que es la redomada ideología capitalista.¹⁰

Desde el punto de vista de las corrientes globalizadoras que son las que hoy hegemonizan al proceso económico en todos los países, la condición de existencia de las agrupaciones regionales y los procesos de integración en que descanza el porvenir, es que “se abandonen las ideologías que perciben al mundo en el horizonte de las fronteras [nacionales] para observarlo con un espíritu ‘universal’”,¹¹ y el efecto es que mientras unos países se desbaratan pacífica o bélicamente como en Europa Oriental o en África, otros padecen profundos procesos de desestabilización como Perú, Colombia y ahora México en América Latina, a pesar de los tratados de libre comercio suscritos o en ciernes, o a pretexto de ellos, y algunos más simplemente ponen las barbas a remojar.

No hay base, pues, para pensar que las cosas siguen igual y que los análisis pueden seguir haciéndose dentro de los más estrictos cánones de ortodoxias excluyentes y en función de los antagonicos cuanto erosionados signos ideológicos que mantuvieron artificialmente polarizada a la humanidad hasta hace muy poco tiempo. Como acabamos de ver, no la hay siquiera para mantener en pie la heterodoxia que suponía, también hasta hace muy poco, que en el seno del capitalismo era sustentable in aeternum la intervención masiva del Estado en la economía.

Ello, sin embargo, no quiere decir que ha llegado la hora anunciada en el Apocalipsis y que, por lo mismo, tengamos que reaprender de prisa y volver a observar el decálogo de la ortodoxia del sistema socioeconómico y político que ha quedado en pie porque, tal como era y operaba hasta hace poco tiempo, ya no sirve gran cosa, y el caso de los países poco desarrollados de cualquier continente bien lo ilustra; como ilustra también que, según se ha transformado y opera hasta estos días, es necesario ir mucho más allá de todo lo que ha logrado con la famosa globalización porque, al menos en los países ahora mal llamados emergentes, las estruc-

10 *Ibidem*, p. 31.

11 *Ibidem*, p. 32.

turas y hasta las superestructuras han comenzado a caerse a pedazos bajo su propio peso y el de su inadecuada inserción en una dinámica que a todas luces les es extraña.

Como también lo dicen ya muchos pensadores,

en estos tiempos de crisis..., simultáneamente a la oscilación de los valores y los sentimientos, y tal vez precisamente por ello, ocurren una variedad de fenómenos originales de la vida y de la sociedad, expresándose con fuerza el instinto de conservación de individuos y colectividades. Tremendas rupturas en las cuales se anuncia también un sentimiento de poda y renovación, de ajuste de cuentas con las inercias previas, de fuga de las cadenas asfixiantes y de los catecismos irrecusables...

Contra lo que pudiera pensarse, “no estamos frente a la muerte sino frente a la vida, la renovación; es un nuevo principio que deberá vencer ciertamente multitud de desafíos, pero que también abre las puertas del porvenir”.¹²

II. LOS IMPACTOS Y SU VISIBILIDAD

El ambiente de ruptura profunda a que me acabo de referir propició que muchos otros pensadores abrieran enormes vertientes de interpretación teórica a las que aquí lamento no poder referirme porque la vocación de nuestro evento es bien distinta.¹³ A quienes nos hemos involucrado en el mismo, en cambio, nos corresponde advertir que uno de los principales cambios que habían sido introducidos para cuando todas esas interpretaciones vieron la luz, consistió en que la economía se había convertido ya en el meollo de la actividad gubernamental en prácticamente todos los países, y esto implicaba ya cambios de fondo en los valores y premisas políticas alrededor del mundo.¹⁴

Llevadas las cosas al extremo, hubiera podido decirse con más o menos razón que todo ello se manifestaba hasta en el hecho de que había

¹² *Ibidem*, p. 25.

¹³ Nuevamente remitiría a mis interlocutores al breve seguimiento que doy a tales pensadores en el ensayo a que me refiero en la nota número 1, especialmente a lo que proponen Félix Guatari, Alvin y Heidy Toffler, José Woldenberg, Guy Sorman, Víctor Flores Olea, Daniel Bell y Fernando Solana.

¹⁴ Véase Rubio, Luis, “La política mexicana vs. la economía global”, *Nexos*, México, núm. 201, septiembre de 1994, pp. 67-75.

llegado la hora de que en muchas partes, como en México, los economistas se hicieran cargo de los mandos del Estado capitalista. Y es que los Estados nacionales estaban ahora compitiendo intensamente por atraer y retener al capital dentro de sus territorios y, en la medida que esto sucedía, se veían obligados a encontrar nuevas formas para hacerse gratos, por una parte a los ojos de las potencias hegemónicas y por otra a los ojos de sus respectivas sociedades nacionales.

Como dice John Holloway, el hecho de que en todo el mundo una parte mayor del capital se estuviera invirtiendo a corto plazo, en actividades propiamente especulativas, significaba que los Estados se encontraban bajo una constante presión para mantener las condiciones que retenían al capital dentro de su territorio.

Las viejas ideologías se iban; el nuevo dominio del dinero encontraba expresión en las nuevas ideologías del neoliberalismo, la teoría ofertista, el monetarismo; las cuales estaban diciendo de una u otra forma que el Estado se debía retirar, y el mercado y el dinero debían dominar... y en este sentido se podía decir que el Estado nacional estaba ahuecado... y que las decisiones políticas estaban subordinadas más directamente al capital global.¹⁵

Este era, pues, sólo el medio en que había comenzado a moverse con eficiencia y eficacia la política económica de los gobiernos latinoamericanos y ya hemos visto con que intensidades y alcances; de manera que los discursos de alerta apenas cumplían el cometido adicional de hacer saber que, ahuecado o adelgazado, en todas partes, pero también en México, estas cuestiones eran ya y serían del dominio del Estado, y su manejo del exclusivo resorte de los titulares de los correspondientes aparatos de poder; vale decir, de los gobiernos concretos.

Para permanecer como sistema mundial, el capitalismo estaba operando ya mediante un descarnado proceso de lucha por los mercados y las ganancias, mismo que forzaba muy vertiginosos cambios en todas las ramas de la producción, la distribución, la ocupación y la integración económica; ejercía drásticos efectos en la organización social y generaba un medio ambiente propicio a la crisis del propio Estado capitalista. Condiciones que, hasta hoy, sólo han cambiado su intensidad para garantizar su efecto; pero su sentido no ha variado gran cosa.

15 Holloway, John, "La reforma de Estado: capital global y Estado nacional", *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, año I, núm. 1, 1992, pp. 7-30.

Ya en esos días eran suficientes para que las pequeñas capas propiamente capitalistas de la población sólo pudieran ejercer su función y permanecer como tales si revolucionaban, con mucho mayor velocidad que en el pasado, los medios y algunas relaciones concomitantes y funcionales de producción y, a partir de ahí, algunas relaciones causales. Y no habría necesidad de decir que en los pocos años que han transcurrido desde entonces han sido las únicas que pudieron hacerlo, si no fuera porque las demás capas sociales y sus organizaciones, e incluso las de las clases propiamente dichas, se han mostrado y se muestran frente a esto cada vez más desideologizadas e incapaces de tomar iniciativas de rango similar, ya sea favorables o contrarias al avance de las fuerzas impulsoras de los grandes cambios del capitalismo.

Pero ya podrían no haber sido los gobiernos los que las tomaran, que mientras la causa de todo ese acontecer fuera la enorme presión globalizadora que se estaba ejerciendo sobre cada proceso y cada segmento de las economías nacionales, las metas de modernización hubieran sido prácticamente las mismas, aunque quizá no hubieran resultado tan evidentes los radiales alcances e impactos en la estructura real de la economía y de la administración pública.

Parecía pues que cualquiera otra política hubiera resultado inviable. No obstante, ni aun así hubiera podido considerarse todavía a la globalización como un todo tipificado ni susceptible de ser expuesto en un modelo único; pues se presentaba, como hasta ahora, como un patrón de comportamiento privado y público para expresar básicamente las salidas posibles de la insuficiencia y de la decadencia de los modelos teóricos y de las políticas económicas funcionales a una gobernabilidad y a una forma de administrar el proceso socioeconómico que, en nombre de la emancipación social, o del nacionalismo, o del solidarismo, mucho había profundizado en la elitización y la degradación de la política oficial, en la “militancia” partidista a la hora de la toma oficial de decisiones, en el autoritarismo economicista de soluciones totales so pretexto de continuidades revolucionarias y en la exclusión de toda réplica a las verdades preestablecidas ideológicamente.¹⁶

16 Leo Panitch hace un elocuente inventario de los fenómenos políticos y de administración pública que hicieron su aparición desde muy pronto en el marco de la globalización. Véase *Globalization and the State*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1996.

Hoy mismo sigue la discusión acerca de si esta fue la cuestión de fondo o el simple pero bien urdido pretexto para recanalizar con verdadera eficiencia estratégica y política el excedente económico de las potencias intermedias hacia el grupo de naciones que tipificaría, por ejemplo, el Grupo de los Siete. Y al deslinde de esta última cuestión seguramente podría contribuir el tener en cuenta que aun dentro de esa elite de poder mundial existe un orden de prelación que opera en privilegio de la economía estadounidense. Pero lo que ahora importa saber es que esta fuerte presión y esta consecuente tendencia globalizadora, con sus verdades también preestablecidas, habían estado imponiendo un orden internacional que moldeaba la expansión del tejido de acciones de los grandes complejos transnacionales de negocios y de los grandes bloques de comunicaciones y transmisiones ultramodernas, sobre los que los Estados en particular casi no tenían ya, ni tienen ahora, prácticamente influencia alguna de carácter definitorio.

La nueva realidad era doble, y por lo menos doblemente compleja. Por una parte, existía ya lo que hoy se ha visto reforzado con creces: una profunda disparidad entre la enorme y acelerada acumulación e internacionalización del capital acompañadas de la férrea concentración productiva y la unipolar centralización de las decisiones estratégicas y políticas; y la estructura del Estado-nación económicamente depauperada, geográfica y socialmente inmovilizada e ideológica y políticamente rigidizada; en todas partes, pero sobre todo en las mismas potencias intermedias, a pesar de las formales transformaciones políticas (reformas típicamente electorales) correspondientes, por lo demás, a la enfatización de la racionalidad formal.¹⁷

Por otra parte, existía ya, y también se ha seguido reforzando, una masiva asimetría entre la movilidad y la organización internacionales del capital, y la dispersa segmentación e inmovilización técnica, geográfica, ideológica y política de la fuerza de trabajo; asimetría que no tiene precedentes en la historia. Las multitudinarias pero trágicas emigraciones de los últimos años son probatorias de lo anterior, aunque sean apenas prolegómeno del Estado de cosas que amenaza generalizarse. Para decirlo de otra manera, mientras la perspectiva del capital financiero encontraba y encuentra muy favorable y dispuesta a la sociedad global, la perspectiva

17 Dieterich, Heinz, en Espinosa González, Moisés (comp.), introducción a *Neoliberalismo, reforma y revolución en América Latina*, México, Nuestro Tiempo, 1994, pp. 5-15.

de la estructura productiva y del segmento productor de la sociedad global encontraba ya, y hoy encuentra todavía más cerradas las fronteras geopolíticas, negadas las voluntades financieras y opuestos los ánimos ideológicos del globo terráqueo en conjunto.¹⁸

Igual que sucede con más énfasis en estos días, afuera del Estado no se conocía ni se buscaba algún instrumento capaz de amansar al mecanismo del mercado. Pero adentro del Estado tampoco, porque falsamente también se postulaba ya desde ahí, como lo hacen hoy en día el gobierno mexicano y muchos otros gobiernos, que el mercado surge y se desarrolla de manera espontánea, y por eso hay que devolverle la competencia.¹⁹

La consecuencia era que, también como ahora, las enormes masas sociales movilizadas hacia el mercado o estabilizadas en su entorno, se habían vuelto las víctimas de todo el proceso, y estaban erigiéndose como la más grave amenaza de destabilización social y cuestionamiento político en todos los países y regiones, y ya no sólo en los que la pobreza y el atraso comenzaron desde hace tiempo a ser una especie de código genético además del rasgo antropológico más característico.

Impactado por la globalización, el Estado —en países como los nuestros de América Latina— estaba siendo forzado a devenir efectivamente responsable en lo interno del “nuevo orden” personificado en la economía global; por lo que su aparato de gobierno, en manos del personal político que ya sabemos quienes integraban e integran ahora, fue constreñido a mistificar su contabilidad externa e interna ante los ojos y los oídos de propios y extraños, mediante el nuevo vocabulario de la interdependencia y la competitividad. Como ya hemos visto aquí mismo, la naturaleza de su intervención económica fue forzada a cambiar considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no disminuyó sino que se fortaleció con el cambio.²⁰

Los grupos de intelectuales y los equipos de trabajo técnico de las capas propiamente capitalistas de nuestras sociedades, trabajaron muy arduamente para asegurar, según hemos visto ya en las reformas concretas, un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario, como

18 Véase Panitch, Leo, *Globalization and the State*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias-Coordinación de Humanidades, 1994.

19 Véase el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Edición del 31 de mayo de 1995.

20 Véase Robert, Cox, “Global Perestroika”, en Miliband y Panitch (eds.), *New World Order? The Socialist Register*, 1992.

lo llama Stephen Hill certeramente para otros efectos.²¹ Acorde a ello, el comportamiento específico de los hacedores de la política económica interna y de las delegaciones oficiales durante las “rondas” de negociación de los organismos y de los acuerdos supranacionales o frente a los diferentes proyectos de integración comercial o financiera, especialmente las referentes a la integración con Estados Unidos, evidenció el papel del Estado mexicano como autor de un régimen que define y garantiza internacionalmente —con efecto manifiesto en las reformas constitucionales, pero también con apoyo en la Constitución Política así reformada—, los derechos “globales” y locales del capital.²²

La famosa reforma de Estado comenzó a trabajar para dar a éste una impensable funcionalidad hacia el capitalismo, aunque no pudiera decirse que con ella se estaba dando impulso a un nuevo proyecto nacional, sino el regreso a un origen no nacional que el propio capitalismo buscaba y estaba logrando globalmente. En este sentido, el gobierno de México no pasaba de ejemplificar, una vez más, y como también lo hacían otros gobiernos, que la intervención oficial en la economía no podía ir más allá de lo que es indispensable al buen funcionamiento del capitalismo como sistema global: derribar los obstáculos a la acumulación, la concentración y la centralización del capital; consolidar el sistema mundial de crédito en el interior de la economía nacional; regularizar en el mismo sentido el sistema comercial y fiscal, y limitar el peso de los intereses de la fuerza de trabajo, base del sistema integral de valorización y de todo su proceso. La imperialización total, pues, de la economía nacional.

III. LA PERSISTENCIA DEL ATRASO

Hasta aquí he tratado de englobar la visión de los problemas económicos en que se inscribe nuestro país, en consonancia con la dialéctica del mundo capitalista, interdependiente y en muchos aspectos ya integrado pues, como lo escribiera Victor Volski hace un lustro, al estar incluido con otros similares de América Latina en el macrosistema mundial y en el segmento superior de la espiral histórica contemporánea, estos países y su economía están sujetos, como todos los que guardan igual estado de desa-

21 Véase Gill, Stephen, “The Emerging World Order and European Change”, en Miliband y Panitch, *op. cit.*

22 Véase Panitch, Leo, *op. cit.*, pp. 15-19.

rollo, al impacto de los procesos universales, también cargan con su pesado fardo de problemas globales, que no les impiden generar impulsos a esos procesos y hacer su aporte a la formación y solución de tales problemas. “En los destinos de los pueblos latinoamericanos, repercuten inminentemente los avances en la correlación mundial de fuerzas. Pero los acontecimientos en la región misma también corrigen el equilibrio de fuerzas en el planeta, estimulando o frenando el proceso histórico universal”.²³

México, pero también Brasil, Argentina, Chile y quizá en menor medida otros países del subcontinente, han recorrido un trayecto bastante largo de evolución capitalista. Cuando comenzó la época del imperialismo no eran ya colonias por mucho que se hubieran atrasado en el desarrollo y hubieran sido vinculados a zonas de influencia económica como blanco de una intensa penetración del capital foráneo. Todo ello aceleró el incremento de las relaciones capitalistas pese a la debilidad del capital local y, en definitiva, porque condujo a que interiormente se afirmara el dominio de las grandes potencias desarrolladas; dominio que les impusiera condiciones específicas de dependencia, y que aun hoy no los dejan ir más allá, los hacen resbalar en cada intento y los condenan a una grave y prolongada crisis estructural.²⁴

Los que acabo de mencionar, siguiendo a Volski, no han dejado de ser grandes elementos de la realidad histórica que ahora se agregan al hecho de que, finiquitado el socialismo europeo, acá se ha consolidado, como forma de organización política dominante, la línea liberal-utilitarista que al igual que en todo el mundo se había perfilado e impuesto duran-

23 Volski, Víctor, “Contradicciones del desarrollo capitalista”, Introducción a *América Latina: estudios de científicos sociales soviéticos*, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, 1988, pp. 5-13.

24 El propio Volski clasifica a México al igual que a Brasil, como países clave, países competidores. Ellos, dice, “aunque por diversas razones, poseen el potencial económico más importante del tercer mundo y, por el volumen del PIB, integran la primera decena de Estados del mundo capitalista: fabrican casi 40% de los productos de todos los países liberados, poseen una diversificada estructura de producción, equiparable a los Estados desarrollados (por ejemplo, la parte correspondiente a la construcción de maquinaria rebasa 20%). Ambos países tienen también el potencial científico-técnico más importante del mundo explotado. Por último, allí se ha formado y se afirma cada vez más el capital grande, tanto estatal como privado... El imperialismo —en primer término, el estadounidense— ya considera a menudo a Brasil y a México como sus competidores, rivales, especialmente en América Latina. Precisamente por ello procura no dejar salir a estos países de la órbita de su control y explotación, frenar su desarrollo y hacerlos aun más dependientes. En Brasil y México se concentran las inversiones extranjeras directas más importantes del mundo en desarrollo, las CTN controlan allí todos los sectores clave de la economía. Estos países tienen también las deudas externas más grandes del mundo, son los que pagan los mayores tributos —de miles de millones de dólares— en todo el “imperio del dólar”. Volski, Víctor, “América Latina en el mundo contemporáneo”, *ibidem*, pp. 14-29.

te toda la década previa. En México, esa línea muy pronto tomó carta de oficialidad al moldear la conceptología e inducir la práctica discursiva de la “modernidad política”. Sin embargo, hoy como ayer, los grandes problemas de la convivencia política no han sido resueltos y, por ende, se mantiene vigente la fuerza de cambio inherente a la contradicción y su desenvolvimiento hacia principios superiores. El famoso “fin de la historia” y de la lucha de clases, del que quizá mercedamente ya poco se recuerda, no pasó de ser una expresión publicitaria de gran notoriedad entre las mentalidades reaccionarias más sobresalientes; mientras la política aceleró sus ritmos sin que de momento, ni a largo plazo, cambiaran radicalmente sus contenidos.

Según Heinz Dieterich,

la fuerza dinámica de cambio que emana de la contradicción inherente a la democracia liberal, se revela inmediatamente si contemplamos algunas de sus deficiencias estructurales: 1. representa una democracia restringida a lo formal, es decir, su esencia democrática consiste en la protección formal del ciudadano, por medio de la ley, frente al Estado y a los más poderosos; 2. no constituye una democracia material o participativa, sino excluyente, porque margina a las mayorías de las determinaciones estratégicas de la nación, p. e., las decisiones sobre paz y guerra, el sistema político y productivo, las inversiones [y éstas por sobre todo lo demás], etcétera. y 3. no sólo es una forma de organización política elitista y excluyente dentro de la nación, sino a nivel de la especie.²⁵

Tales elementos de análisis cobran hoy singular relevancia porque, precisamente, el cúmulo de fenómenos presentes en el periodo que se comprende desde 1985 y hasta 1995, pero también a principios del 2000, es un periodo preñado de incidentes histórico-económicos, histórico-políticos y político-económicos internos —sobre todo en México—, presididos por el espectro de la reforma de Estado o, si se prefiere, por el espíritu travieso de la reforma política todavía en muy dubitativo e incipiente curso.

Desde luego, los cambios generados en el Estado y en el gobierno mexicanos no son pequeños e insignificantes como algunos pretenden, sino enormes; aunque no se trate todavía de la reforma de Estado que quizá podría acercarnos al amanecer de una nueva formación política nacional, porque partimos de un grave *status* de antidemocracia. Lo son tanto que

25 Dieterich, Heinz, *op. cit.*, pp. 5-115.

las relaciones que se registran en el seno de ambos a veces significan sólo la descentralización y a veces sólo la reconcentración del poder social como la condición necesaria de, y complemento para, la disciplina que impone y exige el mercado global, y en esto último nuestros países sí que se parecen.²⁶

Esto que para otros carece de relevancia, a nosotros pareciera autorizarnos a decir que la vieja tesis de que el proletariado del subdesarrollo era explotado y expoliado directamente por el empresariado del desarrollo, y que parecía tan recalcitrantemente de la izquierda, fue apenas una tímida premonición de algo que ha terminado por rebasar con mucho los escenarios de corte y alcance nacional y regional; pero lo fue también de que el concepto estrictamente clasista de la relación y la dinámica económicas de cualquier envergadura geopolítica, terminaría por no ser suficiente explicación del carácter finalmente global del capitalismo, en cuyo contexto unas sociedades victiman globalmente a otras; lo cual quiere decir que lo hacen en toda la extensión y profundidad de sus respectivas estructuras sociales y no sólo cruzando internacionalmente los efectos perniciosos de una clase social a otra. De ahí la creciente de migraciones clandestinas hacia el capitalismo del desarrollo.

La dinámica general que sustenta la globalización, sin embargo, ya bien avanzado 1999, se remite todavía a la práctica de instaurar en el interior de las economías —de un desarrollo preferentemente intermedio, pero también en otras menos desarrolladas—, el orden externo delineado por la hegemonía financiera, política y estratégica de las grandes potencias; y esto implica privilegiar, como en nuestros países, la adopción de políticas que adentro de las economías nacionales hacen mucho más enclenque al capital “aborigen” e incrementan la dominación del capital foráneo.

Sin embargo, como lo hace Leo Panitch con algunas de las expresiones más socorridas acerca de la economía mundial, se podría decir que el capital fue siempre un oportunista político que se apoyó en las autoridades públicas cuanto ellas quisieron, y que existen frecuentemente Estados como el mexicano que sufren un decremento en sus poderes nacionales como resultado de la globalización; y todavía más, Estados aun más débiles que vienen a suplicar un periodo globalizador, ayunos de interés por la defensa de sus propios capitales sitiados por el inversionista foráneo.²⁷

26 *Idem.*

27 Panitch, *op. cit.*, sigue a Murray, Robin, “The Internationalization of Capital and the Nation State”, *New Left Review* 67, mayo-junio de 1971.

Como en realidad las cosas son así y no de la manera que los ciudadanos comunes y corrientes quisiéramos, sería difícil no señalar el enorme peso de la responsabilidad que tienen los gobiernos y sus políticas económicas en los efectos que la tendencia a la globalización impone a corto, mediano y largo plazo en la estructura y en la dinámica de la economía nacional.²⁸

Pero igual responsabilidad tendrían si los efectos internos fueran los de cualquier otro fenómeno, gustáranos o no, lo señalaríamos o no. En ese sentido, el caso de la economía mexicana de los años noventa es el de una economía que parece estar ordenada por un código que prohíbe a los ciudadanos reparar en si nos gusta o no la forma en que opera la economía mundial, pues desde el ángulo del gobierno “lo que importa ahora” es saber si estamos dispuestos y si somos capaces de lograr el éxito en el “nuevo orden global”.²⁹

En nuestros países los gobiernos generalmente se suceden y, con las sucesiones, el personal político cambia, y en México está por cambiar una vez más; pero esa sigue siendo la tesis oficial de fondo porque a este orden ha servido la ruptura política que proviene de la inserción en los gobiernos, y en sus partidos, de nuevos grupos de intereses que surgieron —a la sombra de la, si se quiere, precaria reforma política para la democracia— de los procesos internos desatados por la liberalización, la desregulación, la apertura comercial, la mayor subordinación financiera al exterior y la privatización con que se redondeó el modelo oficial de modernización sin desarrollo. La “política moderna”, la cual se centraba en la década pasada y se centra hoy, todavía con más énfasis, es el discurso que acuñan los gobiernos, por encima de las prácticas políticas que les son consustanciales.

IV. ¿HAY ALTERNATIVA?

He estado dejando algo más que implícito que, así se trate del mero campo de las concepciones generales, la alternativa existe. Entonces es oportuno que para explicitarlo comience por referirme a dos corrientes del pensamiento económico contemporáneo, que en los días en que escri-

28 Murray, *op. cit.*

29 Barba, *op. cit.*

bo este apartado, se han estado haciendo presentes en algunos medios de información.

La primera alternativa es la corriente de la llamada tercera vía, cada vez más mencionada en algunos círculos políticos y académicos preocupados por la economía real tanto en México como en otros países. Su tratamiento no es nuevo pero ahora ha adquirido un matiz algo novedoso.

Desde hace varias décadas, esta corriente comenzó por aludir a un sistema intermedio entre el imperialismo propiamente dicho y el socialismo. Se trataba de marcar diferencias con la izquierda radical y con la derecha extrema. No contentándose con el reformismo tradicional dio en autonombrarse socialdemocracia y, en general, se contraía a la aceptación de las instituciones liberal-democráticas del mercado, de la defensa de la propiedad privada y del fortalecimiento de un Estado árbitro de la colaboración de clases.

Más que alternativa, era una opción en la lucha ideológica que poco a poco desembocó en algunas políticas específicas, sobre todo en Europa, donde encontró que el camino hacia la integración estrictamente económica era practicable si se lograba la articulación de las voluntades más significantes, y tuvo algunas influencias en América Latina a través de diversos movimientos sociales que no pasaron de los enunciados genéricos.

Hoy que la Unión Europea es ya un haz de fuerza económica real y que han sido dados los pasos esenciales para que el euro sea desde el 2002 la moneda común de la inmensa mayoría de los países que la integran, las discusiones en torno a la tercera vía tienen otro contexto: el socialismo como modelo económico de alcance mundial ya no está presente y, en el capitalismo, el Estado ya no es el eje central de la vida económica; mientras la pobreza de las masas populares señorea en el mundo en conjunto, salvo en algunos lugares del “primer mundo” que son la excepción (los términos “primer”, “segundo” y “tercer mundo” fueron acuñados por la propia corriente socialdemócrata).

Tal como lo compila Luis Antonio Godina Herrera,³⁰ con la “tercera vía” ahora se plantea un juego de acciones entre el neoliberalismo y una intervención del Estado en la economía que es de nuevo cuño: a) la democracia como forma predominante de organización política para alcanzar el máximo de libertades económicas; b) garantía de un mínimo de

30 Godina Herrera, Luis Antonio (comp.), *Economía, Estado y justicia social*, México, Liga de Economistas Revolucionarios, 1998.

bienestar material para las más amplias capas de la población y libertad para la conquista de mejores estadios; c) creación de condiciones para el equilibrio entre libertad e igualdad; d) impulso decidido al “desarrollo sustentable”; e) mansedumbre de las relaciones laborales y colaboracionismo de clases, y f) acotamiento preciso del papel del Estado en la economía globalizada. Con todo ello se exhuman viejos problemas no resueltos y, a la vez, se asumen nuevos retos frente a ellos.

En el resumen puntual que ofrece por su parte Josué Hiram Suárez Villaseñor,³¹ al surgimiento del nuevo enfoque de la “tercera vía” ha contribuido la ausencia de novedades ideológicas en ese mundo estandarizado y unipolar desencantado ante las promesas incumplidas del neoliberalismo, pero también han contribuido —y quizá de manera más importante— los triunfos políticos de algunos de sus principales promotores como el inglés Tony Blair, el francés Lionel Jospin, el alemán Gerhard Schroeder y el estadounidense William Clinton. Su sustento es la propiedad con un mayor y mejor manejo social de los medios de producción mediante mayor participación de los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos. Las cooperativas y la coparticipación en la propiedad de las empresas privadas son una especie de pilar para el bienestar generalizado que pasa por la revaloración del factor trabajo cada vez más productivo y demandante, la expansión y democratización del crédito (“la banca de los pobres”) y la participación accionista de los trabajadores mediante créditos contratados a riesgo-proyecto.

En suma, descentralización económico financiera, sustentabilidad, “escala humana”, diversidad con eficiencia productiva, toma de decisiones en los centros de trabajo, equidad, vuelta a la racionalidad, control comunitario de las “fuerzas del mercado” y calidad de vida; elementos con los que, además de no haberse configurado hasta ahora una teoría acabada sino apenas un esquema en proceso de definición que se mueve entre una concepción socioeconómica y política y un “nuevo” código de ética; se dejan planteadas más preguntas que respuestas. No obstante, pretende ser una nueva síntesis de las concepciones económicas, sociológicas y políticas en boga y apunta a la necesidad de construir “una sociedad razonable”. Poco proclive a la distinción política entre izquierda y dere-

31 Suárez Villaseñor, Josué Hiram, “¿Hacia la tercera vía?”, *Proyección Económica* 2020, revista mensual, México, Editorial Perspectiva 2020, año 1, núm. 7, enero de 1999.

cha, su teórico más identificado y de mayor jerarquía es Anthony Giddens, director de la London School of Economics.

La segunda corriente de pensamiento que puede considerarse como opción es la que podríamos llamar del “dinero local” sostenida, entre otros, por Bernard Lietaer, quien podría ser considerado como uno de los monetaristas de mayor experiencia en Europa Occidental y, a su tiempo, uno de los pioneros de la otrora llamada Comunidad Económica Europea.³²

He aquí lo más granado de sus tesis:

Las progresivas tecnologías de información permiten alcanzar muy buenos crecimientos económicos sin aumentar los empleos. El mundo asiste, justo ahora, a uno de los últimos periodos de productividad promovidos desde Estados Unidos. Ya no se encontrarán más empleos, incluso en los “buenos tiempos”. Según algunos estudios, muy probablemente en los próximos treinta años 2 o 3% de la población mundial podrá producir todo lo que se necesita en el planeta. Ante la pregunta de qué es lo que hará el resto de la humanidad, la respuesta es que se moverá en torno a las monedas locales, llamadas también complementarias, por diferenciarlas de las monedas nacionales que seguirán su curso competitivo en el mercado monetario global. Las monedas locales desarrollarán economías locales de cooperación. Como primer paso, estas economías locales serán proveedoras de un tipo de empleo que no estará amenazado de extinción. Cotidiana o periódicamente, la gente común y corriente comerciará, en locales específicos o de manera no determinada aun, toda clase de bienes y servicios: quesos, frutas, carnes, ropa, calzado, novedades, pero también horas de plomería, cortes de pelo, clases de cocina o de informática o de lo que sea, cursos de inglés (*of course*), o de guitarra, “pues hay todavía una infinita cantidad de actividades fascinantes que realizar”. La condición es que, localmente, quede excluido el pago de las transacciones en moneda nacional y se haga en la moneda local y, por definición, de inmediato. Así no habrá escasez de dinero. Tampoco habrá excluidos de la interacción económica porque todos venderán lo que tienen y comprarán lo que necesi-

32 Bernard Lietaer ha sido cinco años funcionario en el banco central de su natal Bélgica donde su primer trabajo fue el diseño e instrumentación de un sistema europeo de moneda única; presidente del sistema de pago electrónico de Bélgica; tecnólogo de ambientes múltiples de moneda; profesor de finanzas internacionales en la Universidad de Lovaina; director general y negociador de moneda para uno de los más grandes fondos monetarios “*off-shore*”, y miembro del Centro para Recursos Sustentables en la Universidad de California en Berkeley.

tan sin tener que pasar por el supermercado que requiere de la moneda nacional y en esa medida, de las monedas del mercado global. Éstas y sus comportamientos configuran un fenómeno de psicología colectiva. El dinero local, en cambio, proveerá a las comunidades de un mecanismo de exclusión de las altas y las bajas de la economía global y sus mercados financieros. No es que las comunidades prefieran aislarse del mercado global; lo que pasa es que las estadísticas indican que en 1995, por ejemplo, ya había un volumen de dinero intercambiado a nivel global de 1.3 trillones de dólares por día, que era 30 veces más que el PIB diario de todos los países de la OCDE juntos, y el PIB de Estados Unidos era intercambiado en el mercado cada tres días. Pero sólo el 2% o el 3% tenía que ver con comercio real o inversiones; el resto estaba ya en el “ciber-casino” especulativo global. La economía real era sólo el leve mantel que cubría el pastel especulativo; exactamente lo contrario de lo que sucedía apenas tres décadas antes. Merced a ello el poder ha sido transferido de los Estados a los mercados financieros. Tan sólo un centenar de personas que no han sido elegidas ni tienen la mínima responsabilidad colectiva deciden, entre otras cosas, cuanto vale el fondo de salarios y el fondo de pensión de todos los ciudadanos de todo los países. Con esos datos, se calcula que en diez años (de 1995 a 2005) el “crash” del sistema tiene 50% de posibilidad; la inestabilidad es acumulativa, por lo que un eventual desplome de los intercambios libres y flotantes está virtualmente asegurado.

Una y otra corrientes parecen tener una enorme coincidencia con esa parte de la corriente de la llamada “tercera ola” ventilada en México por Alvin y Heydi Toffler en las páginas de la revista *Nexos*,³³ que pone el énfasis en las aparentemente irreversibles terciarización tecnológica y priorización financista del capitalismo contemporáneo; pero en realidad, sin perjuicio quizá de tomar sus reflexiones como punto de partida, terminan por guardar con ésta la enorme diferencia de llegar incluso a proponerle y hasta oponerle la referida opción del dinero local. Guardan, por otra parte, similitud, al menos en el sentido general de su propuesta, con lo que por su parte postulan Fernando Flores³⁴ y Luis Carlos Bresser Pereira³⁵ a finales de 1998.

33 Vol. XVII, núm. 195, marzo de 1994.

34 Flores, Fernando, “Los emprendedores y la izquierda. Aproximaciones al siglo XXI”, *Nexos*, México, núm. 243, marzo de 1998, pp. 67-69.

35 Bresser Pereira, Luis Carlos, “La administración pública gerencial. Estrategia y estructura para un nuevo Estado”, *El Economista Mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas*, nueva época, vol. I, núm. 3, abril-junio de 1997, pp. 65-82.

Con el primero de ellos, la guardan cuando analiza en perspectiva la relación que es viable establecer entre los políticos y gobernantes socialdemócratas de estos días y el empresariado de riesgo; y con el segundo, cuando propone desde su mirador de ministro brasileño de finanzas, el modelo de Estado gerencial, acaso capaz de hacer que el capitalismo regrese, en parte al curso de su recientemente abandonada racionalidad metodológica de tipo desarrollista, y en parte desarrollando a ésta a la escala y nivel de las necesidades económicas y sociales hoy presentes. Los pocos o muchos representantes de esta tercera opción pueden tener alguna dosis de razón o hasta carecer totalmente de ella en un mundo económica y estratégicamente tan convulso como al que ahora habitamos y sobre cuyo futuro nada confiable ha sido escrito.

Mientras tanto, una cosa es bien cierta: hasta el primer semestre de 1999 todo parecía indicar que el gobierno mexicano no habría de impulsar cambio sustancial en su política económica. Ya sabemos que si bien ha rehusado y seguirá rehusando compartir con su antecesor la responsabilidad de un juego de decisiones del cual él mismo es una más de las principales resultantes; no ha rehusado reasumir como “eficiente y eficaz” el modelo liberalizador, desregulador, aperturista y privatizador en cuyos moldes fuera si no fraguado al menos permitido y hasta alentado todo el actual estado que guarda la economía de México.

Y ya sabemos que este no es un problema de personas sino de regímenes políticos, aunque nadie estaría en condiciones de negar que éstos, actuando como si lo hicieran en nombre de una sociedad nacional de la cual se distancian con paso irreversible —lo cual tampoco es un fenómeno nacional sino mundial—, al inscribir sus idearios y programas de acción económica entre los objetivos que se trazan como metas, los impulsores de la globalización desde los “mercados posmodernos” y los organismos financieros y monetarios supranacionales que les son consustanciales; logran confirmar y exhibir sin recato su característica incapacidad para moldear en el orden interno un programa capaz de retener y de reciclar productiva, comercial y financieramente el enorme excedente económico del vastísimo y complejo proceso productivo, distribuidor y financiero reales que nos ha caracterizado como economía nacional, y que hasta ahora apenas alcanza para que México se siga integrando a los intereses estadounidenses en primer lugar, y a los japoneses y europeos occidentales en segundo lugar; pues la de este país es una economía de la cual oficialmente se acepta y se asume el concepto de “emergente”.

Lo anterior vuelve a decirnos que en el contexto de la inflexión política mexicana para el 2000, misma que comenzó a articularse desde 1998 y en el fragor mismo de la última crisis del esquema financiero “nacional”; los efectos de la globalización son también las causas más perniciosas de tal crisis y que, por lo mismo, no sólo pueden ser atenuados, corregidos y aun revertidos mediante una nueva política económica; a la manera de puntos de partida hacia el crecimiento de la producción y el mejoramiento de la productividad, y en aras de la estabilización paulatina y el reacondicionamiento de toda la economía; pues la magnitud de ésta, su grado de desarrollo tecnológico y las magnitudes del mercado interno y del mercado exterior así lo están exigiendo. En el fondo, vuelve a decirnos que las finalidades últimas del tipo de acumulación interna que hoy tiene lugar, pueden ser revisadas y reajustadas en la medida y el sentido necesarios para que se puedan frenar, y evitar en el futuro inmediato, la dispersión social hoy en curso; el entredicho en que se encuentran el pacto federal y el propio proyecto de nación, y el vacío de gobierno económico que engendra el irreflexivo apresuramiento liberalizador, desregulacionista, aperturista y privatizador que ha sido oficialmente adoptado como tronco de todas las políticas.

Pero también nos repite a gritos que la sociedad mexicana no es cualquier conglomerado informe, sino una de las grandes y más complejas sociedades nacionales de nuestro tiempo. Que su crecimiento ha estado sujeto en los últimos ochenta años a la simultánea integración y articulación de una estructura, en la que a un moderno sistema de clases y capas sociales se ha agregado ya no el surgimiento sino la consolidación y diversificación de una clase política que registra segmentaciones y confrontaciones intestinas por el poder; que en conjunto son síntomas de modernidad social y corresponden al proceso ya muy prolongado de estabilización, pero también de inmovilidad estructural, de endurecimiento y de empobrecimiento doctrinario y ahora también económico de un Estado capitalista que, si bien históricamente fue de una integración temprana y su secularización fue probada con éxito por bastante más de un siglo; desde hace dos décadas se encuadra en un sistema de relaciones económicas internacionales que lo llevan a dar acelerados pasos de retroceso no sólo en este aspecto vital, sino en lo que se refiere a la preservación de su soberanía.

El recordatorio en alaridos es también acerca de que la economía mexicana es de una dimensión también descomunal hasta por su complejidad. Se asienta sobre un macizo territorial de alcance y corte geopolítico

subcontinental en el que la magnitud y la diversidad de recursos es simplemente proverbial. Una economía que ahora comporta y soporta la presión de un mercado interno de casi cien millones de seres porque la diversidad de su producción y su consumo desde hace décadas exigió la instalación y diversificación de una planta productiva cuyo potencial hubiera aguantado hace ya tres décadas muy vastos procesos de exportación después de haber satisfecho con creces la demanda interna agregada; pero que se trata también de una planta productiva que aceleradamente ha comenzado a perderse.

Pero es también acerca de que esto mismo hay que saber decirlo sin extravíar las proporciones, porque la sociedad, la economía y la política mexicanas conllevan todavía muy dolorosos y hasta muy vergonzosos arcaísmos que parecen haberse enquistado como el principal atavismo de la clase política, misma que al lado de la nueva clase financiero-globalizadora, no obstante añosa ha comenzado a cambiar sus esquemas formales para seguir siendo la misma y mantener sus viejos vicios económicos en cada vez más visible y acelerado ascenso.

Es, en fin, un recordatorio de que socialmente no sólo no han podido ser incorporadas a la parte más moderna de la estructura nacional un promedio de 48 etnias que suman acaso cuatro y medio millones de indígenas que, a más de indigentes, no cuentan siquiera con la posibilidad de agregarse en masa a la clase trabajadora precariamente asalariada, así sea en ese segmento que contractualmente no alcanza siquiera los salarios mínimos; y de que la parte de la planta manufacturera que no ha sido dismantelada, tampoco alcanza un porcentaje de utilización suficientemente superior al 60%, merced a la famosa apertura comercial. De que el proceso de cierre y extinción es deliberado en el sector industrial, y de que la negligencia, el abandono y el desperdicio han comenzado a hacer estragos en el sector agropecuario. De que el esporismo tianguista y el ambulante indiscriminado son correlativos de la desregulación, de la anarquía institucional y de la ilegal injerencia de las autoridades políticas y policíacas en el ramo comercial de la informalidad; de que la sobresaturación, la ineficiencia, y la sobreexplotación bancaria de los depósitos y de las carteras para el consumo y la inversión, corresponde al vacío de autoridad financiera en un gobierno de la República echado en brazos de la globalización, y de que la erraticidad e insuficiencia de la reserva federal tiene correlación con repetidos procesos de injerencia oficial y privada en la participación de la sociedad civil en la política.

Por eso es que una política financiera alternativa de la que hoy rige en México tiene que partir de un interés público inconfundible por impulsar tanto la acumulación acelerada de capital como la derrama masiva de salarios, el abasto y la comercialización ágiles y oportunos del producto interno fronteras adentro y el financiamiento real, efectivo y eficaz de todos los procesos realmente productivos.

En rigor estricto, nada de esto último ha estado presente en la vocación globalizadora de la política económica de los tres últimos regímenes políticos de México, y por eso es conveniente relanzarlo sin miramiento ideológico pero también sin la cortesanía exteriorizante que hoy se practica. Conjugadas las citadas cuatro vertientes, en las actuales condiciones todavía podría conformarse un sólido proceso de rehabilitación de la planta industrial, consistente en la reposición acelerada y puesta en explotación de esa porción de las líneas de producción que hasta antes de la apertura abastecían al mercado interno y daban ocupación a la población hoy marginada de los procesos productivos.

No puede perderse de vista que los años de apertura comercial y financiera han abierto muy pronto un amplio mercado de todos aquellos efectos que, provenientes del exterior, entraron en el gusto de los consumidores mexicanos y propenden incluso a inducir rápidamente nuevos patrones de conducta social, de los cuales algunos tienen un signo alentador de modernidad, que sólo es positivo si se adopta sin renegar de lo que todavía queda de la escala nacional de valores. Si no se trata, en general, de frutos de la tecnología “de punta” sino de una tecnología con grado intermedio de desarrollo, sugieren líneas de producción industrial que bien podrían complementar a las anteriores y lograr conjuntamente grados de productividad, eficiencia y rendimientos susceptibles de ser traducidos en grados de competitividad en el marco de la misma apertura y, entonces, un vasto proceso de producción basado en esto, habría que entenderlo de inmediato.

Seguir invocando la bondad de los mismos instrumentos que un día todavía cercano provocaron la ruptura, es pretender que no está a la vista el impacto brutal que infligieron a la economía nacional en todos sus segmentos. Si bien es cierto que durante los últimos veinte años los rendimientos de las inversiones hechas en México han estado entre los más altos del mundo

Entre 1976 y 1997 el índice de la Bolsa Mexicana de Valores subió 47 veces en dólares o sea a una tasa compuesta anual de rendimiento del 20.1% en dólares comparado con un índice Dow Jones de 10.5% para el mismo plazo... Desde su aparición en enero de 1978, el Cete a 91 días ha dado un rendimiento compuesto anual del 10.8% medido en dólares, comparado con un rendimiento de 7.7% de los Treasury bills (Tbills) de Estados Unidos durante el mismo lapso. Los bonos Brady mexicanos han dado un rendimiento compuesto anual del 17.2% en dólares desde su fecha de salida (1991), comparado con un rendimiento de 10.1% de los Treasury bonds (Tbonds) de Estados Unidos;³⁶

también es cierto que estos rendimientos se han visto acompañados por un alto nivel de riesgo, medido por su volatilidad

Entre 1976 y 1997 el peso se depreció de \$ 0.0125 por dólar a \$ 8.05 (en pesos de 1997), o sea, 99.84%... Esta volatilidad es el reflejo del periodo de mayor turbulencia en las instituciones y los instrumentos financieros de la historia moderna mexicana... Instituciones financieras del exterior, que no habían tenido injerencia directa en el sistema financiero mexicano desde la revolución, ahora controlan grupos financieros, bancos, casas de bolsa, y compañías de seguros... A finales de 1997, el 31% del valor del mercado accionario mexicano estaba en manos de inversionistas extranjeros. El valor de operación o en circulación de acciones, instrumentos de deuda y derivados mexicanos fuera de México y denominado en dólares era igual o mayor que el valor operado o en circulación de los mismos instrumentos en México y denominados en pesos.³⁷

V. BIBLIOGRAFÍA

- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, “La administración pública gerencial. Estrategia y estructura para un nuevo Estado”, *El Economista Mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas*, nueva época, vol. I, núm. 3, abril-junio de 1997.
- COX, Robert, “Global Perestroika”, en Miliband y Panitch (eds.), *New World Order? The Socialist Register*, 1992.

³⁶ Heyman, Timothy, *Inversión en la globalización. Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas*, México, Bolsa Mexicana de Valores, Editorial Milenio, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, pp. 1 y 2.

³⁷ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

- DIETERICH, Heinz en Espinosa González, Moisés (comp.), *Neoliberalismo, reforma y revolución en América Latina*, México, Nuestro Tiempo, 1994.
- FLORES, Fernando, “Los emprendedores y la izquierda. Aproximaciones al siglo XXI”, *Nexos*, México, núm. 243, marzo de 1998.
- FLORES OLEA, Víctor, “La desilusión de los sistemas”, *Nexos*, México, año 15, vol. XV, núm. 177, septiembre de 1992.
- FURTADO, Celso, “Transnacionalización e monetarismo”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, CEPAL e Instituto de Cooperación Iberoamericana de España, núm. 1, 1981.
- GILL, Stephen, “The Emerging World Order and European Change”, en Miliband and Panitch, *op. cit.*
- GODINA HERRERA, Luis Antonio (comp.), *Economía, Estado y justicia social*, México, Liga de Economistas Revolucionarios, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, t. I: *Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 1989.
- HEYMAN, Timothy, *Inversión en la globalización. Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas*, México, Bolsa Mexicana de Valores, Editorial Milenio, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998.
- HOLLOWAY, John, “La reforma de Estado: capital global y Estado nacional”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, año I, núm. 1, 1992.
- LANGE, Óskar, *Economía política*, México, FCE, 1976.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, “El orden económico internacional al final del siglo XX”, *Nueva Economía*, órgano trimestral de la Academia Venezolana de Ciencias Económicas, Caracas, núm. 9, septiembre de 1997.
- MURRAY, Robin, “The Internationalization of Capital and the Nation State”, *New Left Review* 67, mayo-junio de 1971.
- PANITCH, Leo, *Globalization and the State*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1996.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de mayo de 1995.
- RUBIO, Luis, “La política mexicana vs. la economía global”, *Nexos*, México, núm. 201, septiembre de 1994.

- SUÁREZ VILLASEÑOR, Hiram, “¿Hacia la tercera vía?”, *Proyección Económica 2020*, revista mensual, México, Editorial Perspectiva 2020, año 1, núm. 7, enero de 1999.
- TANZI, Vito y KIRK, Peter, “Mafias, amenaza de caos mundial”, en Fondo Monetario Internacional, *Survey*, véase también *Unomásuno*, edición del sábado 3 de agosto de 1996.
- THOM, René, “La ciencia está atascada desde hace 25 años”, en Sorman, Guy, *Los verdaderos pensadores de nuestro tiempo*, Barcelona, Seix Barral, 1991.
- VOLSKI, Víctor, “Contradicciones del desarrollo capitalista”, *Introducción a América Latina: estudios de científicos sociales soviéticos*, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, 1988.

LAS CRISIS FINANCIERAS Y LA REFORMA DEL SISTEMA

Alma CHAPOY BONIFAZ
Irma MANRIQUE CAMPOS*

SUMARIO: I. *Marco general*. II. *Mecanismos para evitar y resolver las crisis financieras*. III. *Otras medidas para evitar o solucionar las crisis*. IV. *Consideraciones finales*. V. *Bibliografía*.

I. MARCO GENERAL

La liberalización de las corrientes comerciales y de capital,¹ la política de privatizaciones, la integración obligada a los mercados mundiales, la globalización y la cada vez mayor dependencia de las fuerzas del mercado que premian al capital en detrimento del trabajo, han traído consigo devaluaciones, fuga de capitales, caída de las bolsas de valores, disminución en la tasa de crecimiento económico, un trato cada vez más desigual entre deudores y acreedores y una enorme transferencia de riqueza de los más pobres a los más ricos. En un mercado crecientemente global, los países más débiles han quedado marginados.

* Investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

1 En años recientes se ha registrado una verdadera explosión de las transacciones de capital, pues los mercados bursátiles se han hecho realmente mundiales, se puede negociar en las principales divisas las 24 horas del día y existe una variedad creciente de instrumentos financieros. Una lista no exhaustiva de los activos involucrados en las transacciones de capital incluye: inversiones directas, préstamos a corto y largo plazo, tenencias transfronterizas de bienes raíces, acciones y deuda emitida internamente e internacionalmente (con maduraciones que van desde instrumentos del mercado monetario hasta notas y bonos de largo plazo), valores de inversión colectivos (como las acciones en fondos mutuales), depósitos en bancos y en otras empresas financieras, garantías y servicios de respaldo financiero, contratos de seguros de vida y otros más. Un factor desestabilizador adicional lo constituyen las cuantiosas sumas de dinero derivadas del narcotráfico internacional que dominan la economía de buen número de países y que se calcula superan las cifras del comercio de alimentos; también se han globalizado otras actividades negativas como la prostitución, el terrorismo, y el comercio de armas (incluyendo materiales nucleares).

Tan perjudiciales medidas de apertura fueron promovidas originalmente por Margaret Thatcher y Ronald Reagan y después por los sucesivos gobiernos estadounidenses y por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como por acuerdos regionales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), los cuales han puesto en vigor reglas internacionales que han hecho muy volátil la economía mundial y provocado desequilibrios en los países subdesarrollados que los imposibilitan para elevar sus tasas de crecimiento a largo plazo. Esto porque se obliga a esas naciones a aplicar “reformas estructurales que atraigan a los inversionistas y les ofrezcan garantías”.²

Los países industrializados insisten en calificar a la globalización como “el más poderoso motor para el crecimiento mundial”; a este respecto en el Foro Económico de Davos (1999), Klaus Schwab, profesor de la Universidad de Ginebra definió la globalización como “la oportunidad de compartir capital, tecnología y conocimientos a escala global”. Pero en realidad dicho fenómeno no está creando un mundo integrado en el cual se beneficien todos los países y todos sus habitantes, sino que al estar dirigido por empresas y bancos transnacionales, acentúa la desigualdad dentro de y entre los países y reduce cada vez más las clases medias.

En Davos (1999) se sucedieron las declaraciones en torno a la globalización. Ejemplo de ello fue lo dicho por Kofi Annan, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en cuanto a la necesidad de dar un rostro humano al mercado global, o por Nelson Mandela, presidente sudafricano, quien expresó que la globalización no puede tener éxito si sólo beneficia a los ricos y poderosos. Pero más importante fue lo

2 Además de ello, las políticas monetarias de Estados Unidos y de algunos otros países de la OCDE ejercen fuerte influencia sobre los movimientos de capital y sobre los tipos de cambio, y en las actuales condiciones no hay manera de contrarrestar este poder de las naciones industrializadas. Por ejemplo, la crisis de la deuda en los años ochenta tuvo su origen en las políticas macroeconómicas de los principales países de la OCDE en respuesta a las presiones inflacionarias. La inconsistencia entre las medidas monetarias contraccionistas y la política fiscal expansionista en Estados Unidos, combinada con políticas deflacionarias en otros países industriales, provocó una aguda elevación en las tasas de interés estadounidenses y una apreciación del dólar, factores que ayudaron a detonar la crisis de la deuda. De igual manera, la reversión de los flujos de capital a los países de Asia sudoriental —que desencadenó la crisis financiera de esa región— estuvo estrechamente vinculada con las modificaciones en los tipos de cambio y en las condiciones monetarias de Estados Unidos y Japón. Recientes fluctuaciones en el financiamiento privado externo de países latinoamericanos se relacionan también con cambios en las condiciones monetarias de Estados Unidos.

señalado por Henry Kissinger en el sentido de que se habla de una sociedad globalizada, cuando en realidad está fragmentada por los problemas de desarrollo y crecimiento desigual que cada vez son más evidentes. En efecto las crisis financieras han contribuido a anular los logros sociales alcanzados en décadas.

Las políticas monetaristas que atentan contra el proceso productivo, características del neoliberalismo, determinan que los agregados monetarios y financieros no guarden relación alguna con la producción real; de ahí que se hable de una “burbuja financiera mundial” a punto de estallar.

El capital financiero, en su búsqueda de ganancias sin mayor consideración de orden económico o social, ha desalentado la inversión en el sector productivo, reducido el empleo y la productividad, estimulado la especulación e intensificado los disturbios en las relaciones monetarias internacionales.

Ello se debe: 1) a que los mercados financieros reaccionan más rápidamente que los mercados de bienes y servicios ante cualquier acontecimiento o rumor y 2) al creciente volumen e integración del *stock* global de activos líquidos en relación a la economía real. Por *stock global de activos líquidos* se entiende el dinero y todo activo financiero que fácilmente es convertible en dinero a través de la venta en un mercado, como por ejemplo, un valor negociable.³

En el mercado global de divisas —núcleo del sistema financiero internacional—, las operaciones diarias de compra y venta ascienden a más de 1.5 billones de dólares (un trillón y medio en la contabilidad estadounidense), de los cuales únicamente una cuarta parte puede atribuirse al comercio de bienes y servicios y el otro 75% a la especulación, protección patrimonial e inversión.⁴ Cifras que dan cuenta de la magnitud de los movimientos de capital, contrastándolas con algunas correspondientes a la economía real, aparecen en los cuadros 1 y 2.

En estas circunstancias, cada vez más los tipos de cambio, las tasas de interés y la asignación de capital son determinadas en los mercados por los movimientos de capital mediante la interacción de particulares, empresas e instituciones financieras. Noticias importantes e impredecibles

3 Bryan, Lowell y Farrell, Diana, *Market Unbound. Unleashing Global Capitalism*, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc., 1996, p. 59.

4 En 1973, cuando finalizó la era de los tipos de cambio fijos, esa cifra ascendía apenas a 10 o 20 mil millones; en 1986, a 200 mil millones; en 1989, a 590 mil millones; en abril de 1995, a 1.2 billones de dólares. Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI).

bles desde el punto de vista económico y político circulan casi instantáneamente por todo el mundo, afectando de manera decisiva el comportamiento de esos agentes económicos. El capital fluye alrededor del mundo prácticamente libre de controles, sin atender a los deseos u objetivos de los diferentes gobiernos; así, la inestabilidad cambiaria y financiera, es una consecuencia inevitable de la gran movilidad del capital internacional.

El resurgimiento de las fuerzas del mercado está minando la efectividad de los controles al capital y estas fuerzas contrarrestan los esfuerzos de los gobiernos para manejar la economía de sus países. Incluso los que administran adecuadamente sus recursos y siguen políticas económicas sólidas han sido también arrastrados a la crisis. Y es que debido a la integración financiera, *medidas internas* (a las que hoy se denomina “autoseguro”), como mantener en niveles adecuados los indicadores macroeconómicos y una regulación y supervisión financiera efectiva, *son insuficientes para garantizar la estabilidad*.

La movilidad del capital está modificando la forma en que funciona la economía de prácticamente todos los países y el mercado está forzando a los gobiernos a abrir su respectiva economía, por lo que todo apunta a que cada vez más países se incorporen al mercado de capital global.

Hasta hace poco, las autoridades políticas nacionales controlaban las corrientes de capital en sus respectivos países, ejerciendo las facultades propias del Estado-nación para regular, emitir dinero, establecer impuestos, otorgar subsidios y pedir prestado, casi siempre sin restricciones. Pero desde hace tiempo este poder de los gobiernos nacionales está siendo transferido al mercado de capital global; aunque los gobiernos aun tienen enorme influencia en sus propias economías nacionales, ya no pueden dictar cómo asignar el capital.

Los participantes en los mercados financieros castigan a los países que desde su punto de vista incurren en malas políticas económicas y por el contrario recompensan con sus inversiones a quienes aplican medidas que los favorecen.

Por todo esto el capitalismo global, lejos de conducir al rápido crecimiento y a una benéfica integración de la economía real mundial, está provocando inestabilidad financiera y conflictos sociales, que pueden llegar a superar lo ocurrido en la crisis de 1929.

Cuadro 1

Movimientos de capital y algunas cifras de la economía real

1994

Negociación diaria en los mercados internacionales de:

<i>divisas</i>	1 200 000 000 000 dólares
<i>bonos gubernamentales</i>	200 000 000 000 dólares
<i>acciones</i>	25 000 000 000 dólares

Producto industrial mundial anual 22 000 000 000 000 dólares

Reservas monetarias internacionales (excluyendo oro):

<i>Grupo de los Siete</i>	259 156 000 000 dólares
<i>Países industriales</i>	433 835 000 000 dólares

Tasa de crecimiento real (1980-1994):

formación bruta de capital fijo en los países de la OCDE: 2%

stock mundial de activos financieros líquidos 5%

En el periodo señalado este último pasó de 11 billones a 41 billones de dólares. Los 30 billones de crecimiento en términos absolutos, se distribuyeron así:

10 billones en acciones

8 billones en emisión directa de deuda gubernamental

5 billones en emisión de deuda corporativa

7 billones en oferta monetaria

Sólo este último renglón está sujeto a control por parte de las autoridades monetarias. Los otros tres renglones son los que tienden a crecer cada vez más, por lo que el mercado de capital global crecerá a un ritmo cada vez mayor, al grado de que se calcula que el *stock* mundial de activos financieros líquidos pasará de los 41 billones de dólares a que ascendía en 1994 a 83 billones de dólares en el 2000. A medida que crece el *stock* global de activos líquidos, disminuye la capacidad de cualquier gobierno para mantener una política fiscal poco atractiva al mercado.

El crecimiento en el *stock financiero líquido mundial* no proviene totalmente de ahorros reales:

a) Del crecimiento correspondiente a *acciones*, menos del 3% es nueva emisión accionaria; el resto no refleja nuevas corrientes de recursos sino una valuación incrementada de las acciones ya existentes, esto es, lo que el mercado cree que valen las acciones.

b) Deuda gubernamental que se usa para financiar el consumo, incrementa el *stock* financiero global; no así cuando el consumo se financia con impuestos.

Fuente: Bryan y Farrell, Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

Cuadro 2

La inequidad crece a medida que se entronizan los mercados abiertos
y el capital especulativo

1995. *Producto per cápita promedio* (dólares)

países desarrollados: 24930 (G-7: 25174)

países subdesarrollados: 1090

subdesarrollados de ingreso bajo 430 (Mozambique sólo 80)

subdesarrollados de ingreso mediano bajo: 1670

subdesarrollados de ingreso mediano alto: 4260

(incluye a México con 3320; 4180 el año previo a la crisis)

Tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita (1985-1995):

países de ingreso bajo y mediano: 0.4%

países de ingreso alto: 1.9%

1300 millones de personas viven con un ingreso diario de un dólar y medio (1225 millones en 1987). De seguir las cosas como hasta ahora en veinticinco años la cifra podría ser de 2500 millones.

*Ingreso promedio de los países más ricos en relación al de los más pobres
fines del siglo XIX: 9 a 1*

1995: 60 a 1

crecimiento de la población mundial 1950-1995

países pobres 250%

países ricos 50%

80% de la población mundial vive en países que generan 20%
del ingreso mundial

33 millones de personas viven por debajo de la línea de la pobreza.

En las últimas cuatro décadas la economía mundial se expandió cinco veces pero no se ha reducido la extrema pobreza. El Banco y el FMI destinarán apenas 2000 millones de dólares al alivio de la pobreza. La AOD se redujo de 60 mil millones en 1996 a 49 mil millones de dólares en 1998. El efecto dragón retrasó por lo menos dos décadas la posibilidad de que África salga de la pobreza y el efecto samba elevó entre 10 y 15% la tasa de desempleo abierto en los principales países latinoamericanos.

Ante esto, ¿podremos decir junto con Bryan y Farrell: ¡dejemos
de preocuparnos y aprendamos a amar el mercado!?

Fuente: Nancy Birdsall. "Life is Unfair: Inequality in the World", *Foreign Policy*, publicación trimestral de Carnegie Endowment for International Peace, núm. 111, verano de 1998, pp. 76-88 e Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, Banco Mundial, 1998. ONU, *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, Nueva York, 1998. PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 1998.

Muchos gobiernos ya no pueden garantizar la seguridad y solidez de su sistema financiero porque ellos mismos están cada vez más endeudados. Efectivamente, uno de los primeros efectos de la globalización de los mercados de capital ha sido permitir a los gobiernos nacionales incurrir en déficit de un monto sin precedente en tiempos de paz. En 1994 y 1995, las naciones más fuertemente endeudadas estuvieron pagando tasas de interés reales de 6% o más. Si se aplican tasas más altas a medida que los países se endeudan más, éstos caerán en la “trampa de la deuda” por no poder pagar los intereses y menos amortizar la deuda y volverán a pedir prestado sólo para cubrir esos adeudos. De hecho esto ya está ocurriendo en muchos países y ningún prestamista dará créditos indefinidamente. Por el endeudamiento, se contraen la inversión y las importaciones, lo que exacerba las dificultades para crecer.

El mercado de capital global será cada vez más destructivo si los gobiernos siguen endeudándose para financiar el consumo y si los ahorros, en vez de ser canalizados a usos productivos, sirven para que el gobierno financie sus déficit.

Aun los más acérrimos defensores de la globalización financiera reconocen que existe el suficiente potencial para crear inestabilidad financiera al punto de devastar la economía mundial.

Bryan y Farrell consideran que la turbulencia en los mercados globales es algo normal en el proceso de integración, que la economía mundial llegará a estar dirigida por el capitalismo global, y en consecuencia aconsejan: ¡dejemos de preocuparnos y aprendamos a amar al mercado!⁵ Estos autores señalan que la mayor responsabilidad de un gobierno es regular eficientemente el sistema financiero, asegurando que éste no sea perturbado por la quiebra de algunas instituciones. Ellos consideran que los gobiernos deben actuar guiados por el mismo interés financiero que cualquier otro participante en el mercado de capital global. Así el mercado “será más perfecto”.

También sostienen que los gobiernos deben tomar un papel activo para facilitar la actividad del mercado de capital global, ayudando a las compañías que buscan invertir en el exterior o en el país y alentando la innovación en la oferta de productos y servicios que permitan a los ahorradores beneficiarse plenamente de las oportunidades de alto rendimiento.

5 Bryan y Farrell, *op. cit.*

Frente a la actitud de estos y otros expertos, calificados de fundamentalistas del mercado⁶ por el financiero George Soros, éste señala que los países que han mantenido cerrados sus mercados se han protegido mejor ante las tormentas en comparación con aquellos que los han abierto. Asegura que mantener los mercados financieros internos expuestos a los movimientos financieros internacionales provoca gran inestabilidad en los países altamente dependientes del capital extranjero, porque se permiten entradas de capital a corto plazo para utilizarlas en proyectos a largo plazo.

En consecuencia, se requiere que los mercados financieros sean supervisados y regulados, lo cual exige repensar y reformar el sistema capitalista global, para contrarrestar —en palabras del propio George Soros— *los excesos de los mercados financieros*.

Todos los países deben tomar medidas encaminadas a alcanzar un equilibrio entre sus propios recursos y los procedentes del extranjero; ello implica intensificar los esfuerzos por promover el ahorro interno y su inversión en el propio país, pues la insuficiencia del ahorro interno y su fuga al exterior están en el origen de las crisis recientes. Además de ello hay que evitar recurrir a flujos volátiles de corto plazo como fuente de financiamiento y *proceder de inmediato a reformar a fondo el sistema monetario y financiero internacional*.

Lo dicho hasta aquí hace ver la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre la libertad de los mercados —a la que difícilmente se podrá dar marcha atrás— y las demandas de la población mundial por crecimiento económico y creación de empleos. De hecho, desde hace años en diferentes foros internacionales se ha expresado la necesidad de recuperar al menos cierto grado de control sobre los movimientos de capital, para avanzar hacia la tan deseada estabilidad en la economía mundial. A continuación se analizan algunas posibilidades para lograr estos propósitos.

II. MECANISMOS PARA EVITAR Y RESOLVER LAS CRISIS FINANCIERAS

1. *Causales y mecanismos de defensa*

La inestabilidad financiera ha sido, sin duda, la característica más sobresaliente y preocupante de la economía mundial en los años recientes.

⁶ Soros define el fundamentalismo de mercado como equivalente al *laissez faire*, el cual ha hecho al sistema capitalista mundial débil e insostenible.

La crisis que se inició en Asia a mediados de 1997 adquirió ribetes más dramáticos a raíz de la declaración de moratoria de Rusia en agosto de 1998. La crisis brasileña de enero de 1999 ha sido el tercer capítulo de esta historia de suspenso. Y aunque el retorno de varios países latinoamericanos al mercado de capitales a partir de abril de 1999 alivió las tensiones, no ha erradicado por completo el peligro de nuevas turbulencias pues las condiciones del mercado distan mucho de ser normales, en particular por el alto costo del endeudamiento en la región latinoamericana.

Los conceptos de *volatilidad* y *contagio* se han entronizado en el lenguaje contemporáneo del acontecer económico, pues recogen el comportamiento del mercado financiero que ha transitado del auge al pánico con efectos devastadores para países desarrollados y subdesarrollados, ya que la tradicional “red de seguridad” de que disponen los países⁷ no ha evitado que se desencadenen las crisis financieras, con lo que se demuestra la enorme asimetría existente entre un mundo financiero cada vez más complejo y más inestable e instituciones menos eficientes.

Funcionarios de los organismos financieros internacionales como Michel Mussa⁸ del Fondo Monetario Internacional, afirman que la volatilidad ha sido el resultado de una súbita toma de conciencia de los riesgos y de una creciente aversión al riesgo tras el incumplimiento financiero de Rusia, pues la extraordinaria intensidad de las turbulencias ha resultado desproporcionada si se analizan las causas y los efectos ya que se dio una reacción en cadena de ajuste en las carteras, exacerbada por el alto grado de apalancamiento del sistema.⁹

Por todo lo anterior, desde fines de 1998 y principios de 1999 la preocupación por la refuncionalización del Sistema Monetario Internacional mediante una *nueva arquitectura financiera internacional* se acrecentó, y tomó forma de iniciativas en los más altos niveles de decisión tanto del Fondo Monetario Internacional,¹⁰ del Banco Mundial y del Banco de Pa-

7 Comprende las funciones de la banca central como prestamista de última instancia. La regulación y supervisión prudencial del sistema financiero, mecanismos de supervisión del Estado para evitar la quiebra desordenada de los intermediarios financieros durante las crisis, sistemas de seguros y garantías de depósitos y créditos, y procedimientos legales para manejar los problemas críticos de sobreendeudamiento de los agentes no financieros.

8 Director del Departamento de Estudios del FMI.

9 Véase, FMI, *Boletín*, vol. 28, núm. 1, 18 de enero de 1999.

10 Camdessus y el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores subrayaron que ante todo era necesario el fortalecimiento de la *política social* como un componente esencial para la reforma del sistema financiero internacional, así como centrar la atención en cinco aspectos fundamentales: 1) prevención y resolución de crisis financieras; 2) reforma institucional y fortalecimiento del Comité

gos Internacionales, como de las Naciones Unidas, en torno a una reforma financiera amplia, pese a las limitantes con que se han enfrentado, en particular con aquellas relacionadas con la cesión de autonomía en varias áreas relevantes de la política económica, así como a los diferentes costos fiscales que éstas puedan llegar a representar. De ahí que la agenda y el proceso de negociación de un nuevo orden financiero internacional sean complejos, en tanto que se debe llegar a un consenso entre un conjunto muy heterogéneo de actores con intereses muy variados.

Con todo, un común denominador en todas estas instancias ha sido el destacar: a) que los *problemas de información*, de los cuales depende en gran medida la estabilidad financiera son generalmente insolubles, por estar asociados más a la volatilidad de las opiniones y expectativas sobre la evolución de las variables económicas que a imperfecciones de los flujos de información en el sentido estricto del término;¹¹ b) el que aunque toda reforma debe contar con el uso de medidas nacionales orientadas a manejar la volatilidad, no pueden descansar fundamentalmente en ellas, ya que todas las formas de *autoseguro* (políticas nacionales encaminadas a enfrentar y prevenir la crisis) son costosas y pueden crear inconvenientes de nivel global, tal como podría ser una profundización de las fuerzas recesivas con coyunturas de crisis financieras globales; por lo que toca al *contagio*, que se refiere a la incapacidad del mercado de distinguir adecuadamente entre distintos tipos de prestatarios, vale para periodo de crisis y de auge, pudiendo tratarse de *contagio de optimismo*, o *contagio de pesimismo*, que conduce de todos modos a problemas de liquidez;¹² c) que toda reforma debe respetar algunas áreas de la soberanía nacional que los países no están dispuestos a ceder y se debe construir, por lo tanto, un sistema basado en la articulación de lo que continuarán siendo políticas e instituciones nacionales. Por último, debe reconocerse que las distintas

Provisional; 3) liberalización ordenada de la cuenta de capital; 4) normas internacionales y supervisión del FMI; 5) transparencia, por medio de una mayor apertura en sus operaciones y en la divulgación de información.

11 Aunque en marzo de 1999 el FMI, el BPI, la OCDE y el Banco Mundial realizan, como parte de una buena política de información, una publicación conjunta de la primera de una serie de estadísticas trimestrales correspondientes a 176 países “en desarrollo” y “en transición” sobre indicadores de deuda externa, no obstante, los datos no ofrecen una medida completamente cabal y congruente de la deuda total de cada país.

12 CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, FCE, 1998.

soluciones no son neutras en términos de los equilibrios en las relaciones económicas internacionales.

2. Acuerdos y discrepancias en algunas propuestas de entidades financieras internacionales

Ese proceso de mundialización, internacionalización o globalización financiera, cada vez más reconocido en los debates internacionales, ha ido ganando terreno en el sentido de reformar, sustituir y desarrollar instituciones apropiadas, dedicadas a su “expansión controlada”, de manera que entre los países desarrollados que son los que lo impulsan, han hecho pronunciamientos a través de los jefes de Estado del Grupo de los Siete, y de otros organismos internacionales, incluido el documento de los organismos de las Naciones Unidas que realizan actividades en las esferas económica y social, en los que existe consenso sobre la necesidad de seguir aplicando políticas expansionistas en los países industrializados mientras exista la incertidumbre financiera actual, y de disponer de *financiamiento contingente* para apoyar a las economías en crisis antes, no después, de que el nivel de las reservas internacionales alcance niveles críticos,¹³ un hecho que ha sido reconocido en la reglamentación de la nueva *línea de crédito de contingencia* del Fondo Monetario Internacional.

Dichos fondos tienen el inconveniente de ser proporcionados por el FMI después del estallido de las crisis, lo cual a menudo tiene un efecto muy limitado como lo demuestra la reciente crisis brasileña, pues el ajuste puede postergarse; o bien, lo que resulta más discutible, que los problemas se vean agravados por las controversias que impone la *condicionalidad* del uso de los recursos.

También se han dado algunos acuerdos básicos para mejorar la información, adoptar códigos de conducta internacionales en diversas áreas y mejorar la supervisión y regulación prudenciales de nivel global; es decir, de perfeccionar el marco institucional en el cual operan los mercados financieros: estándares sobre regulación y supervisión prudencial y contabilidad financiera; así como códigos de conducta sobre políticas fiscales, monetarias y financieras, y principios de manejo corporativo.

Pero las mismas crisis financieras han colocado en primer plano la importancia de la regulación y supervisión de los llamados “centros ex-

13 Fisher, Stanley, *On the Need for an International Lender of Last Resort*, Nueva York, Asociación Estadounidense de Economía, 1999.

traterritoriales”, ya que se trata de jurisdicciones que exigen a las instituciones financieras de una amplia gama de requisitos que normalmente se imponen a las instituciones que operan dentro de un territorio,¹⁴ y que pueden aprovecharse para propósitos turbios, dadas las oportunidades de discrecionalidad en materia de reglamentación que ofrecen estos centros extraterritoriales y que resulta necesario normar. En este campo, el papel del FMI puede ser de peso, pero si bien se reconoce la necesidad de ampliar las funciones de supervisión que lleva a cabo actualmente, también parece haber acuerdo sobre la inconveniencia de que el Fondo se convierta en la autoridad internacional encargada del establecimiento de normas mínimas en materia de regulación y supervisión prudencial, y del control de su instrumentación en los países; inclusive se hacen propuestas tales como la de crear una autoridad financiera mundial que fiscalice el desarrollo de las funciones de prestamista de última instancia y la rendición de cuentas del FMI y del Banco Mundial,¹⁵ así como el fortalecimiento de las actividades del Banco de Pagos Internacionales y de la Organización Internacional de Comisiones de Valores en materia de regulación y supervisión prudencial.¹⁶

Y aunque hay razones convincentes que justifican la regulación y la supervisión prudencial estrictas del sector financiero, también debiera ampliarse hacia las *agencias calificadoras de riesgo*, cuyas “calificaciones” debieran regirse por estrictos parámetros objetivos, pues sus factores de valoración del riesgo son muy subjetivos, con la cual han contribuido a empeorar situaciones de alta volatilidad, como en el caso de las crisis asiática y rusa.¹⁷

Así, las posibilidades de evitar las crisis financieras que ofrecen estos instrumentos son limitadas y es necesario reconocer que el uso de éstos también tiene altos costos.

14 Por ejemplo, los depósitos no están sujetos a las normas de encaje legal y las transacciones bancarias reciben un trato fiscal favorable, tampoco se les fiscaliza la liquidez o la suficiencia de capital; operan con otras instituciones financieras no residentes y efectúan transacciones al por mayor en una moneda importante distinta de la propia.

15 Eatwell, John y Taylor, Lance, “A Proposal for the Creation of a World Financial Authority”, *Discussion Paper*, Nueva York, Office of Development Studies, núm. 12, 1998.

16 La regulación prudencial se refiere a mayores exigencias de capital como contrapartida de activos más riesgosos y requisitos de liquidez proporcionales a pasivos de corto plazo y una amplia gama de restricciones cuantitativas como requisitos para evitar el descalce entre ciertos activos y pasivos y limitaciones sobre créditos a sociedades relacionadas. La supervisión prudencial es, por su parte, una intervención pública de carácter necesariamente discrecional.

17 *Boletín del FMI*, 12 de abril de 1999, p. 112.

Existe además un consenso sobre la necesidad de hacer más efectiva la vigilancia de las políticas macroeconómicas de todos los países —especialmente en los periodos de euforia financiera durante los cuales se gestan las crisis—, y garantizar al mismo tiempo la consistencia de las que estén aplicando los países industrializados, así como los objetivos de crecimiento estable y no inflacionario de la economía mundial. Como ya se ha dicho, actualmente domina la convicción de que la prevención de la crisis corresponde a las políticas que se adopten para hacer frente al periodo de auge o bonanza cuando la falta de disciplina del mercado tiene efectos perversos, pues casi siempre estimula una “exuberancia irracional” como lo califica Greenspan.

La fuga masiva de capitales constituye un fenómeno de caracteres dramáticos para los países deudores debido a su impacto inmediato en el tipo de cambio, las tasas de interés y la actividad económica en su conjunto, además de acentuar la escasez de liquidez y la consecuente insolvencia. A este respecto, existen bases para un consenso sobre la necesidad de adoptar disposiciones relativas a la *suspensión de pagos* con anuencia internacional en el área de finanzas internacionales; sin embargo, dicho consenso se limita a órganos gubernamentales e intergubernamentales, ya que el sector financiero de los países industrializados se opone enérgicamente a esta idea y ha propuesto que se recurra en mayor medida a soluciones de mercado de carácter voluntario,¹⁸ aunque dichas soluciones hayan dado muestra de ser incapaces de resolver las crisis. Algunos autores opinan que las disposiciones sobre suspensión ordenada o concertada del servicio de la deuda actuarían del mismo modo que los procedimientos sobre quiebras incluidos en las leyes nacionales.¹⁹

Según la UNCTAD, que probablemente es la institución que ha defendido con más vehemencia este mecanismo, sugiere que las suspensiones del servicio de la deuda con fines preventivos y las reprogramaciones pactadas de acuerdo con procedimientos convenidos a nivel internacional, permiten la solución de problemas de coordinación inherentes a la fuga de capitales, pero con la participación del FMI como árbitro para sancio-

18 Véase por ejemplo, Institute of International Finance, *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crisis in Emerging Markets*, Washington, D. C., 1999.

19 Véase Eichengreen, Barry y Portes, Richard, *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, Londres, 1995; UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, Ginebra, 1998.

nar las suspensiones de pagos y encabezar renegociaciones; o bien, mediante un panel internacional que arbitre de manera independiente.

Por último existe “un amplio consenso” sobre la necesidad de fortalecer las redes de protección social, para evitar los efectos nocivos de los procesos de ajuste sobre grupos vulnerables de la sociedad. Al respecto hay pocas propuestas concretas, en particular sobre las organizaciones de alcance mundial que deberían tener las responsabilidades en este importante aspecto.

Es necesario también destacar por lo menos cinco aspectos en los que hay discrepancias, aspectos que afectan sobre todo a los países más pobres. El primero y más importante es el que se refiere al financiamiento de los mecanismos de contingencia, ya que los aportes de los países industrializados al FMI o los paquetes de emergencia específicos han demostrado ser un mecanismo muy incierto de financiamiento.

Y es que lo más incierto es la inexistencia de un acuerdo claro sobre cómo poner a disposición del FMI un volumen adecuado de recursos para que dicho mecanismo sea realmente eficaz, pues el presupuesto de contingencias debe disponer de recursos suficientes para hacer frente a dichas contingencias, ya que aun si el mundo no cuenta con un auténtico “prestamista de última instancia”, es indudable que necesita un “financiamiento de contingencias” bien provisto de fondos. Y como las contribuciones al Fondo seguirán por largo tiempo siendo escasas, frente a condiciones críticas, la salida considerada como idónea sería la de autorizar emisiones adicionales de *derechos especiales de giro (DEG)*, a fin de crear la liquidez adicional necesaria.

Estas emisiones adicionales de *derechos especiales de giro*, con este específico motivo podrían crearse y eliminarse según las condiciones, puesto que al emitirse durante periodos de crisis para financiar los programas de contingencia, podrían complementarse con su eliminación automática en periodos posteriores de recuperación, lo que añadiría un componente anticíclico al manejo de la liquidez internacional. De hecho, el uso de los derechos especiales de giro en las finanzas internacionales ha sido de buena aceptación como instrumento de financiamiento temporal por parte de los países subdesarrollados. Quizá la coyuntura actual pueda servir para rescatar el papel central de este instrumento en el ordenamiento financiero internacional.²⁰

20 Se presenta un análisis muy amplio del papel de los derechos especiales de giro en: Buirá, Ariel

El segundo y más polémico papel del FMI es la condicionalidad, ya que ésta ha ido ampliando sus fronteras más allá de lo que puede considerarse necesario para cumplir adecuadamente con sus funciones. Nadie ignora que ha ido extendiéndose hacia ámbitos relacionados con las estrategias e instituciones de desarrollo económico y social que deben ser abordados por otras instituciones internacionales y, especialmente, por las autoridades nacionales, sobre la base de amplios acuerdos sociales. Por ello, el debate actual puede servir también para concertar nuevos acuerdos sobre los límites de dicha condicionalidad a fin de mantener la legitimidad que le sirve de sustento.

En efecto, la condicionalidad se ha ido expandiendo en forma gradual y actualmente no sólo se extiende a ámbitos que son de competencia de otras organizaciones internacionales —como la OMC y los bancos de desarrollo— sino también a las estrategias e instituciones nacionales de desarrollo económico y social que como ya el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas indicó “por su misma naturaleza, deben ser determinadas por las autoridades nacionales legítimas, sobre la base de un amplio consenso social”.²¹ En el mismo sentido el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, defiende la posición de cada gobierno nacional para decidir sus prioridades sobre sus particulares políticas de desarrollo.

Por otro lado, si bien el principio de condicionalidad parece legítimo frente a políticas nacionales que provocan los desequilibrios, no queda claro cómo se debe aplicar cuando tales problemas son producto del contagio, y aún menos claro si la condicionalidad se suma a condiciones crediticias adversas que producen los créditos de contingencia (plazos más cortos y tasas diferenciadas).

También está presente el hecho de que en algunos programas del FMI ha habido numerosos casos de sobreajuste macroeconómico, lo que se refleja en las contracciones de la actividad económica superiores a lo previsto. Esto ha provocado numerosas críticas sobre los análisis en que se basan dichos programas. Es por esta razón que incluso el FMI ha acepta-

y Marino, Roberto, “Allocation of Special Drawing Rights: The Current Debate”, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 1996, vol. 7.

21 Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.

do en los últimos años facilitar una gestión fiscal anticíclica en las economías asiáticas durante su crisis.²²

El tercer aspecto en el cual hay discrepancias es el que se refiere a la creación de un marco regulatorio internacional apropiado para prevenir las crisis, así como a la ausencia de reglas claras sobre el acceso de los países subdesarrollados a un volumen adecuado de recursos contingentes en épocas de graves dificultades financieras, pero manteniendo la autonomía en el manejo de la cuenta de capitales.

Debido a los numerosos casos en los cuales la liberalización de la cuenta de capital culminó en graves crisis internas y externas,²³ hay un amplio reconocimiento de que la liberalización de la cuenta de capitales debe ser gradual, y facilitar ante todo el acceso a fondos de largo plazo y ser ordenada y cautelosa, especialmente en lo que se refiere a los flujos de corto plazo, mismos que deben tener como prerrequisito el desarrollo de fuertes mecanismos de regulación y supervisión prudencial de carácter nacional, además de que cualquier ordenamiento internacional en este mismo sentido debe mantener salvaguardias para enfrentar coyunturas difíciles.

Se considera en general, que la imposición de ciertas restricciones a la entrada de capitales, como las adoptadas por algunos países subdesarrollados en los periodos de bonanza, no sólo son más eficaces sino de hecho preferibles a mecanismos alternativos de regulación y supervisión prudencial, ya que existe una cierta frontera no muy delimitada entre control de capitales y regulación prudencial. Esto se relaciona con el hecho de que ciertas regulaciones de la cuenta de capital pueden ser un sustituto de las regulaciones prudenciales cuantitativas tradicionales, por ejemplo la prohibición explícita de contraer cierto tipo de deudas externas o la exigencia de un periodo mínimo de mantenimiento del capital de cartera; o pueden implantar una señal de precios que sustituya a las restricciones cuantitativas, como el impuesto Tobin, o el sistema de requisitos de encaje aplicables a las corrientes de capital para desalentar el endeudamiento de corto plazo que Chile y Colombia han utilizado ampliamente en la última década.²⁴ Además, mientras la regulación y la supervisión pruden-

22 Fisher, Stanley, "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D. C., 1998.

23 Williamson, John y Mahar, Molly, "A Survey of Financial Liberalization", *Essays in International Finance*, núm. 211, noviembre de 1998.

24 Agosin, Manuel, "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ffrench-Davis, Ricardo y Reisen, Helmut (comps.), McGraw-Hill, Chile, 1997.

cial sólo se aplican a los intermediarios financieros, las regulaciones a la cuenta de capital tienen una cobertura más amplia, dado que los impactos que los agentes no financieros pueden tener sobre la estabilidad financiera interna de los países subdesarrollados, puede ser una ventaja.

Y, ante la inexistencia de una red de seguridad financiera internacional adecuada, resulta inexplicable por qué los países subdesarrollados deben ceder su autonomía en esta área si no disponen de un financiamiento de contingencia adecuado ni existen reglas de condicionalidad bien definidas. En este caso, la aplicación de un enfoque flexible es superior a la convertibilidad de la cuenta de capitales.

A fin de cuentas: a) la regulación de la cuenta de capitales que tiene un carácter preventivo parece preferible al establecimiento de controles cuantitativos sobre la salida de capitales y con ello evitar periodos de desconfianza; b) las regulaciones que introducen señales de precios (requisitos de encaje impuesto) son preferibles a controles cuantitativos, y c) un régimen permanente de regulación, cuyo grado de restricción varíe, es preferible a un régimen totalmente abierto de la cuenta de capitales que tenga que caer también en controles cuantitativos.

El cuarto, se relaciona también con el margen de autonomía de las políticas nacionales, en particular a la existencia de una política cambiaria plenamente autónoma (tipos de cambio flexibles o combinados, según convenga) en cada país, y su elección sin ninguna condicionalidad.

La controversia sobre las virtudes relativas a los distintos tipos de regímenes es antigua e indica que no existe un sistema óptimo aunque algunos analistas han sostenido enérgicamente que los únicos regímenes estables en el mundo globalizado actual son aquellos con tipo de cambio enteramente flexible y que debe ser el FMI el que impida que los países adopten otro sistema cambiario, argumento que implica condicionalidad en el régimen cambiario, lo que es absolutamente inadmisibles por parte de la mayoría de los países subdesarrollados.

Como variable determinante de la formación de los precios internos y las devaluaciones que se producen durante las crisis, la flexibilidad del tipo de cambio obliga a recurrir a la política monetaria y manipular las tasas de interés para contrarrestar las presiones del mercado, por eso, lo recomendable viene a ser la aplicación de regímenes intermedios (tipos de cambio fijos pero ajustables, bandas cambiarias y flotación sucia), pues de esta manera se pueden contrarrestar los efectos de la volatilidad del tipo de cambio y los choques que afectan la estructura financiera; sin

embargo, en ciertos periodos, esto puede inducir a las autoridades a recurrir a la tasa de interés como respaldo para controlar el tipo de cambio, lo que puede resultar de muy alto costo social, como se ha experimentado en México.

El último aspecto tiene que ver con el papel de las instituciones financieras de carácter regional y subregional, mismos que deben encargarse de crear fondos regionales de reserva, bancos de desarrollo y mecanismos de consulta y control de pares de las políticas macroeconómicas nacionales, así como la vigilancia de los esquemas nacionales y de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros.

Una sugerencia interesante formulada por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas en 1999 en materia de arquitectura financiera internacional, es la posibilidad de concebir el FMI del futuro no como una institución única, sino como vértice de una red de fondos de reserva regionales y subregionales que tengan acceso directo al financiamiento del Fondo y una participación en la asignación de los derechos especiales de giro, proporcional a los recursos aportados a ellos por los países.

3. Política anticíclica del financiamiento externo

La crisis ha hecho evidente que los países latinoamericanos y otros también no industrializados, siguen siendo muy vulnerables a los ciclos de financiamiento externo, por lo que se vuelve indispensable contar con mecanismos nacionales apropiados para manejar en forma eficaz estos comportamientos cíclicos del crédito externo. La propuesta gira en torno al cambio en el foco de interés de las autoridades, esto es, *trasladándolo del manejo de las crisis al manejo de las bonanzas*.²⁵ Prestar demasiada atención al manejo de las crisis ignora un hecho que debería ser evidente: el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las bonanzas que en las crisis, ya que una bonanza caracterizada por la expansión excesiva del gasto público y privado conduce inevitablemente a un ajuste, cuya severidad es función del exceso de gasto precedente. Así, un aumento insostenible del gasto público, basado en ingresos tributarios transitorios y acceso extraordinario al crédito externo, *da lugar a un severo ajuste posterior*. Un endeudamiento excesivo del sector privado, basado en una subestimación de los riesgos que implica, se traduce en una severa

²⁵ CEPAL, *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, Santiago de Chile, 1998.

contracción crediticia posterior, acompañada generalmente de un deterioro de la cartera bancaria que puede generar enormes pérdidas. Asimismo, una sobrevaluación de la moneda basada en ingresos de capital transitorios o precios extraordinariamente altos de los productos de exportación, ejerce una fuerte presión sobre el tipo de cambio o las tasas de interés.

Por eso el reto que plantea la vulnerabilidad externa es la necesidad de diseñar instrumentos apropiados para administrar bonanzas, pero aunque existen limitaciones para hacerlo, las autoridades pueden optar por una combinación de políticas, por ejemplo, la manipulación de instrumentos anticíclicos que permitan la neutralización de ingresos fiscales transitorios, como los provenientes de productos básicos. Por ello, entre estos instrumentos se recomienda incluir aquellos que esterilizan ingresos fiscales transitorios, es decir, no determinarlos en función del déficit corriente —como se hace con frecuencia en la actualidad— cuidando además de mantener políticas efectivas de protección social para grupos vulnerables.

De hecho, la experiencia indica que una estructura de endeudamiento público que otorgue un peso excesivo a los pasivos de corto plazo puede resultar manejable en épocas de auge, pero por el contrario puede convertirse en una fuente de desestabilización financiera durante los periodos de crisis, tanto como lo es una estructura temporal inadecuada de endeudamiento externo.

El mantenimiento de un perfil temporal adecuado de endeudamiento público y privado, externo e interno, debe ser criterio fundamental de una *política de pasivos*, política que constituye uno de los elementos más importantes para manejar en forma apropiada las fluctuaciones agudas del financiamiento externo.

Por lo que toca a la *política monetaria y cambiaria*, el instrumento adecuado parece ser el sistema de encajes sobre pasivos en moneda extranjera, que han venido utilizando con éxito Chile y Colombia, el cual cumple con el propósito de ofrecer incentivos apropiados para mantener una buena estructura temporal de los pasivos, moderando al mismo tiempo las presiones cambiarias y monetarias que se generan en los periodos de bonanza. Así, el sistema cumple con la *política de pasivos* y como instrumento macroeconómico anticíclico.

Dentro de ciertos márgenes, la esterilización de los efectos monetarios de los aumentos de reservas ha demostrado ser también un mecanismo anticíclico útil en muchos países. El sistema diseñado por Argentina,

de establecer requisitos de liquidez más altos para los pasivos financieros de corto plazo, también ha demostrado ser un instrumento eficaz, que puede ser utilizado por otros países como parte de esa *política de pasivos*. A ello debería agregarse quizá la posibilidad de regular expresamente la proporción del valor de los activos financieros e inmobiliarios que puede utilizarse como garantía de créditos en los periodos de bonanza. Por último, como ya se ha dicho, una regulación y supervisión prudencial estricta del sistema financiero es una de las claves fundamentales para evitar que los intermediarios financieros asuman riesgos inmanejables en los periodos de bonanza.

4. *Limitaciones para una reforma financiera internacional*

Una de las principales limitaciones al logro de la posible reforma parece converger en la falta de recursos para financiar la deuda de los países más pobres, cuyo padecimiento perenne es el sobreendeudamiento y la profundización de la pobreza, asunto que ha promovido incluso recomendaciones tales como la venta de una parte de las reservas de oro del Fondo Monetario Internacional y una asignación especial de derechos especiales de giro con este propósito, así como aportes de los países industrializados a los fondos multilaterales creados para financiar esta iniciativa.

Otro instrumento específico que ha recibido mucha atención en los debates internacionales es la conformación de *fondos sociales de emergencia*. Pero las evaluaciones realizadas sobre la eficacia de estos mecanismos, tanto en América Latina como en otros países subdesarrollados, no han sido en general satisfactorios.²⁶ Sus aspectos positivos más importantes han sido la introducción de algunas innovaciones en la política social, en particular, nuevos mecanismos de localización de recursos y de participación de la sociedad civil en la aplicación de la política social, pero han sido más bien insuficientes.

La precariedad de las medidas planteadas y la poca posibilidad de ampliarlas y hacerlas realidad permiten reconocer cuando menos cuatro elementos que limitan el paso hacia una nueva arquitectura financiera internacional, hacia una verdadera reforma del sistema financiero internacional:

1a. La inestabilidad del sistema se debe en buena medida a “problemas de información” que son, en gran parte, insolubles, ya que el com-

26 Véase Cornia, Giovanni Andrea, *Social Funds in Stabilization and Adjustmente Programmes*, Colombo, Sri Lanka, Grupo Técnico de Trabajo de los 24, 1999.

portamiento del mercado financiero, evaluado por instituciones, expertos y analistas, *depende tanto de las opiniones y expectativas* como de la información propiamente dicha. De hecho, uno de los grandes problemas del mercado financiero, y de muchos análisis recientes sobre su funcionamiento, mencionados a lo largo del trabajo, es *la tendencia a confundir la información con las opiniones y las expectativas a las que da origen*.²⁷

Pero aun con un volumen importante de información anticipada, el fenómeno de la volatilidad sigue estando presente. Y empleando términos de la teoría keynesiana podría decirse que las decisiones de los agentes económicos no sólo involucran un riesgo, sino ante todo, incertidumbre.²⁸ En particular las decisiones de ahorro e inversión que determinan el comportamiento macroeconómico no se toman sobre la base de un análisis de funciones de probabilidad de riesgo que se conocen con antelación, sino de opiniones y expectativas sobre la evolución previsible de las variables económicas. Es decir que los mercados son esencialmente imperfectos cuando aplican una dimensión temporal, puesto que nunca se dispondrá con antelación, de la información necesaria sobre el futuro para corregir esa “imperfección del mercado”.

Y aún más, la evolución de las opiniones con el transcurso del tiempo indica que la misma información puede ser interpretada de muy diferentes maneras en distintos momentos. La mezcla entre la forma burda como se siguen formando actualmente las opiniones y expectativas y la sofisticación de los mercados contemporáneos, significa que los mercados pueden llegar a ser más volátiles ante cambios en las expectativas.

Un ejemplo claro lo tenemos con el caso de los mercados emergentes en los que las *agencias calificadoras* de riesgo pueden acentuar la volatilidad en lugar de reducirla, pues su opinión no deja de ser subjetiva frente a las fortalezas y debilidades de los emisores de títulos. Así también las opiniones de los inversionistas que el mercado considera bien informados, pueden conducir a reacciones exageradas. Otro ejemplo, más claro aún, es el del mercado de derivados donde la posibilidad de concentrar los riesgos en determinados agentes puede desencadenar crisis con repercusiones significativas.²⁹

27 Stiglitz y Weiss (1981), Greenwald, Stiglitz y Weiss (1984), Greenwald y Stiglitz (1993) y Mishkin (1997).

28 Keynes (1945), ap. 12 y Joan Robinson (1965), capítulo II.

29 Las autoridades de Estados Unidos tuvieron que intervenir en 1998 cuando entró en crisis uno de los principales agentes del mercado de derivados, el Long Term Capital Management, para evitar las repercusiones de la posible quiebra de la empresa.

2a. La necesidad de autoprotección o autoseguro, que representa sin duda altos costos en el campo de las finanzas internacionales. Aunque esto parezca obvio, debe tomarse en cuenta, sobre todo por lo que implica en el orden internacional actual para los países subdesarrollados.

Además, la línea que separa las políticas nacionales destinadas a prevenir crisis financieras y la llamada autoprotección es difusa. El mantenimiento de elevadas reservas internacionales; los intentos por despertar mayor confianza mediante la introducción de sesgos deflacionarios en la política macroeconómica; la adopción de regulaciones prudenciales más estrictas que las recomendadas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria; las posiciones para desalentar la obtención de excesivos préstamos de corto plazo a través de distintos tipos de regulaciones sobre los flujos de capital; es decir, toda la gama de políticas nacionales recomendadas a los países subdesarrollados en un mundo caracterizado por la volatilidad del capital, tienen en común ciertos elementos de *autoaseguramiento*.

Todas las opciones de alcance exclusivamente nacional son costosas. Por consiguiente aunque la prevención de riesgos excesivos es un elemento esencial de todo sistema de protección, la arquitectura básica del sistema financiero internacional no debería depender exclusiva, ni siquiera fundamentalmente, del fortalecimiento de estas formas de “autoaseguro”. Por el contrario, debería orientarse a la creación de mecanismos institucionales adecuados de carácter internacional capaces de reducir el costo que supone depender exclusivamente de políticas nacionales y a la elección de las menos costosas entre estas últimas.

La dependencia exclusiva de un alto nivel de reservas internacionales o de políticas deflacionarias para hacer frente a los riesgos de deterioro macroeconómico puede tener un costo elevado: estrictas medidas prudenciales para responder a riesgos financieros pueden ser necesarias pero también costosas, por lo que en un sistema internacional bien estructurado deben complementarse dichas políticas con mecanismos institucionales que permitan reducir los costos a un mínimo.

3a. El reconocimiento de que las naciones, sobre todo las industrializadas pero también muchos países subdesarrollados, con un alto grado de razón, sólo están dispuestas a renunciar muy parcialmente a su soberanía, e incluso pueden no estar dispuestas, de ninguna manera, a cederla del todo,³⁰

30 Rodrik, Dani, *Rethinking the World Economy*, Boston Massachusetts, Universidad de Harvard, 1988.

o bien sólo entregarla a una organización de carácter regional que ellas mismas controlan, como es el caso de la Unión Europea.

Se podría argumentar ampliamente sobre lo positivo y lo negativo de esta realidad, así como de lo relacionado con la función de prestamista de última instancia de los bancos centrales, la regulación y supervisión prudenciales y las garantías y seguros de depósitos y créditos y las normas sobre las quiebras, pero todo ello compete al ámbito exclusivo de las políticas nacionales de cada país.

Por lo que toca a la creación de *redes de seguridad* para manejar la inestabilidad financiera, las autoridades nacionales han actuado, desde hace varias décadas —sobre todo desde los años treinta—, en un complejo conjunto de instituciones, que actúan a la vez como mecanismos preventivos y de intervención para evitar los efectos desestabilizadores de las crisis financieras. Tales mecanismos van desde las funciones de la banca central como prestamista de última instancia, hasta formas de intervención estatal para evitar la quiebra desordenada de intermediarios financieros.

Aunque toda esta red no siempre impide que se produzcan las crisis financieras, sí han servido para evitar colapsos financieros más caóticos. Las últimas décadas demuestran que la ausencia de un desarrollo institucional similar de nivel global refleja la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero cada vez más sofisticado pero inestable, y las instituciones que lo regulan. El mundo carece, en pocas palabras, de instituciones apropiadas para la globalización financiera.

La agitada controversia que se ha suscitado en torno a la reforma del sistema monetario internacional ha girado, por lo tanto, en torno a la posibilidad de fundar algunas de las instituciones financieras globales que reproduzcan a escala las nacionales. El otro asunto controversial es, por lo visto, los efectos de los arreglos financieros internacionales sobre las políticas nacionales.³¹

31 Véanse, Camdessus, Michael, “Discurso inaugural pronunciado ante la Junta de Gobernadores del FMI”, *Boletín del FMI*, Fondo Monetario Internacional, vol. 27, núm. 19, 26 de octubre de 1998; Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, “Comunicado reunión 27 de abril”, Comunicado de Prensa, núm. 99/15, Washington, D. C., abril de 1999; Rubin, Robert, “Remarks of the Treasury Secretary on Reform of the International Financial Architecture to the School of Advance International Studies”, Treasury News, Office of Public Affairs, 21 de abril de 1999.

III. OTRAS MEDIDAS PARA EVITAR O SOLUCIONAR LAS CRISIS

1. *Acuerdos regionales de cooperación y ayuda mutua*

En el comunicado emitido el 3 de octubre de 1998 por el Grupo de los Veiticuatro³² en el marco de la Asamblea Anual del FMI, se expresó el apoyo a la idea de recurrir en mayor medida a mecanismos especiales para prevenir y controlar las crisis por medio de *fondos regionales u otras formas de cooperación bilateral o regional*; las iniciativas en esta área incluyen mecanismos de monitoreo o acuerdos más ambiciosos vinculados a la concesión mutua de apoyo financiero externo. Desgraciadamente son pocos los avances que se han dado hasta ahora en este renglón y además están enmarcados en los lineamientos del FMI.

Desde 1995 en varios países pertenecientes al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés),³³ empezaron a crearse mecanismos para encarar circunstancias financieras que implicasen repentinas salidas de fondos. Las florecientes economías asiáticas estaban conscientes de que los grandes volúmenes de recursos que recibían, aunque aparentemente favorables para su crecimiento, constituían un riesgo, por lo que consideraron necesario protegerse a través de la cooperación entre las autoridades monetarias de sus respectivos países. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

- El 20 de noviembre de 1995, los bancos centrales de Australia, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia firmaron un pacto para mantener la estabilidad de sus monedas y del sistema bancario de la región. Esto les permitiría obtener préstamos entre ellos para fortalecer sus reservas en tiempos de crisis. Al efecto, un banco central podría obtener prestados de otro banco central de la región, títulos del gobierno estadounidense, los cuales gozan de aceptación mundial. Estos acuerdos no dan carta blanca a los bancos centrales para acudir a las reservas de sus vecinos, ya que el potencial prestamista tiene derecho de negarse a otorgar un crédito.

32 Representa los intereses de los países subdesarrollados ante el Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el Comité Provisional del FMI. Por América Latina participan Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

33 Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Perú, Japón, Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong (ahora parte de China), Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Brunei, China, Papúa Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Australia, Rusia y Vietnam.

- El 25 de abril de 1996, las autoridades monetarias japonesas firmaron sendos acuerdos con las de Australia, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, en virtud de los cuales Japón —cuyas reservas monetarias son las más cuantiosas del mundo— puso a disposición de esos países, sobre una base bilateral, liquidez en contrapartida de bonos del Tesoro estadounidense. Dichos títulos serían después recomprados en una fecha y a un precio convenidos. Estos acuerdos evidentemente no sirvieron para sortear la crisis iniciada en 1997, por la sencilla razón de que el fenómeno afectó a todos los países de la región casi simultáneamente y coincidió con la recesión japonesa.
- En diciembre de 1997, en plena crisis, se estableció entre los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN),³⁴ un mecanismo para seguir de cerca la evolución de los principales indicadores económicos, a fin de ayudar a evitar futuras crisis financieras y servir como un sistema de alarma anticipada que permita aplicar medidas correctivas a los gobiernos participantes, sea de manera individual o colectiva. Este tipo de medidas podrían extenderse en el futuro a otros países de la región.
- En mayo de 1998, para superar la crisis, los miembros de la APEC reafirmaron durante una reunión en Canadá, su compromiso de seguir trabajando en el diseño de un Plan de Acción Voluntario para *apoyar corrientes de capital más libres y estables*. Al efecto, sus diputados deben trabajar con el FMI y el Banco Mundial para estudiar la evolución de las corrientes de capital y cómo hacer éstas más libres manteniendo al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica y financiera; se pidió además la oportuna y amplia instrumentación de planes para mejorar el entrenamiento de supervisores bancarios y de reguladores de valores.
- El 17 y 18 de noviembre de 1998, los líderes de los 21 países miembros de la APEC se reunieron en Kuala Lumpur, Malasia en su décima reunión general y sexta de jefes de Estado, en la cual reiteraron su propósito de trabajar urgentemente entre ellos mismos y con otros países e instituciones para desarrollar y aplicar medidas que fortalezcan el sistema financiero internacional. Japón propuso un paquete financiero de treinta mil millones de dólares y

34 Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Brunei, Filipinas, Vietnam, Laos y Birmania.

Estados Unidos otro de diez mil millones para apoyar la incipiente recuperación económica en Asia. Estados Unidos, Japón, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial lanzaron una iniciativa multilateral para revitalizar el crecimiento del sector privado de la región.³⁵

- Además, la APEC explora la manera de colaborar con las instituciones financieras internacionales para asegurar que sean atendidas las necesidades del sector social en los países afectados.

Cabe señalar que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos frustró una iniciativa del viceministro de finanzas para asuntos internacionales de Japón, Eisuke Sakakibara, que pretendía crear un fondo monetario asiático para impulsar la economía de los países subdesarrollados de la región. La oposición del Tesoro estadounidense se extiende a todo intento de crear acreedores regionales que pudieran rivalizar con el FMI, el cual, en su opinión, debe seguir siendo el centro financiero de la comunidad internacional.

En América Latina empiezan apenas a surgir iniciativas del tipo de las asiáticas, que como éstas carecen del radicalismo exigido por la severidad de la situación y se basan en iguales principios que el FMI:

- 1) En la Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), los jefes de Estado y de gobierno confirmaron su decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el hemisferio, así como establecer normas en materia de divulgación y revelación de información para bancos.
- 2) La declaración emitida al concluir la XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (Panamá, 4 y 5 de septiembre de 1998), en el punto 37 menciona una propuesta de la Comunidad del Caribe (Caricom) de establecer un *Fondo de Integración Regional* dentro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como mecanismo para solucionar el problema de los desequilibrios existentes entre las naciones más desarrolladas y las economías más pequeñas del hemisferio.
- 3) En la quinta reunión anual del Grupo Financiero de América del Norte (abril de 1999), los gobernadores de los bancos centrales y mi-

35 “US-Malaysia Row at APEC”, *The Banker*, publicación mensual de FT Finance, división de Financial Times Business Limited, diciembre de 1998, p. 10.

nistros de finanzas de los países que participan en el TLCAN, acordaron impulsar la cooperación en asuntos económicos para asegurar que la región esté protegida de las turbulencias financieras. México manifestó su intención de igualar los resultados de Estados Unidos y Canadá en cuanto a mantener cuentas fiscales equilibradas, baja inflación y sólidos sistemas financieros. Cabe señalar que en el TLCAN existe un mecanismo de apoyo recíproco a los tipos de cambio.

El Grupo de los Quince, en realidad integrado por 17 países de Asia, África y América Latina,³⁶ celebró una reunión (10 y 12 de febrero de 1999, Montego Bay, Jamaica), en cuyo comunicado final se asienta que *el grupo sigue comprometido con “las políticas de mercado”* y plantea propuestas que se enmarcan en las instituciones ya existentes, a saber: a) exhortación a los países ricos para que no pospongan más la reforma del sistema financiero mundial, y creen los mecanismos y normas adecuados para vigilar y supervisar las operaciones de los participantes en los mercados cambiario y financiero, incluidos de manera importante los especuladores de fondos de protección; b) inclusión de redes de seguridad social como parte integral de las políticas y programas de desarrollo; c) exigencia de que tanto el mundo desarrollado como el subdesarrollado tengan voz en el manejo de la crisis financiera; d) aumento de los recursos con que cuentan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; e) creación de un sistema de alerta de los problemas económicos futuros.

También debe mencionarse aquí un acuerdo de cooperación internacional que puede contribuir a atajar algunas causas de las turbulencias financieras. Se trata de la *Cadena europea de habilidad financiera* (European Financial Expertise Network, EFEX), establecida el 29 de julio de 1998 por la Comisión Europea para ayudar a los países asiáticos a resolver sus problemas financieros. La Comisión proporciona asistencia técnica a los sectores financieros público y privado de los países asiáticos que la soliciten, en cuestiones tales como reestructuración bancaria, supervisión prudencial y administración del riesgo. A principios de 1999 estaban

36 Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Nigeria, Malasia, México, Perú, Senegal, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabue. El G-15 fue establecido para fomentar la cooperación entre los países en desarrollo y para que el heterogéneo grupo —países grandes y pequeños, con economías abiertas o cerradas, con distintas ideologías— presente una voz común en los foros internacionales.

en curso dos proyectos en Malasia y siete en Indonesia, Corea del Sur y Tailandia.

La crisis asiática reveló la urgente necesidad de asesoría en todas las áreas del sector financiero, considerando que la raíz de dicha crisis se encuentra en las políticas de préstamo poco sólidas de las instituciones financieras y en los inadecuados estándares de supervisión. El financiamiento de la asistencia técnica proporcionada por la EFEX proviene de organizaciones multilaterales y bilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo y de los propios países asiáticos.

Es indudable que muchos problemas pueden ser resueltos de mejor manera mediante acuerdos regionales y no globales.

2. Coordinación y disciplina económica, monetaria y financiera entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Participación de los países subdesarrollados en los planes de reforma

Los dirigentes de los organismos multilaterales y los gobiernos del Grupo de los Siete (G-7),³⁷ tienen gran responsabilidad en la situación actual de los mercados financieros internacionales, por impulsar a los gobiernos a establecer reformas estructurales impopulares pero encaminadas a favorecer al gran capital, fomentando con ello la especulación en detrimento de la planta productiva.

Además, el dispar crecimiento de las tres potencias económicas, agudiza los desequilibrios de sus balanzas en cuenta corriente, desequilibrios que a su vez dan lugar a fluctuaciones excesivas y desestabilizadoras de los tipos de cambio entre las tres divisas más importantes.

De ahí que corresponda primordialmente a esos países dar los primeros pasos para encontrar la forma de garantizar la estabilidad de los mercados financieros, mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional. Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE) trabajando junto con el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Banco Mundial y el FMI, tienen la suficiente fortaleza financiera como para proporcionar las redes esenciales de seguridad requeridas para proteger el sistema financiero mundial. Sin embargo, han transcurrido más de diez años de crisis cambiarias, bancarias y financieras sin que exista voluntad política para encontrar la forma de dar estabilidad a la economía mundial; esto, entre

37 Estados Unidos, República Federal de Alemania, Japón, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá.

otras cosas, por la oposición de esos países a aceptar la supervisión global de sus políticas económicas nacionales.

La tarea colectiva de reformar los acuerdos monetarios internacionales es sumamente difícil como lo demuestran los fracasos de las conferencias monetarias internacionales en los años veinte y setenta. La raíz de tales fracasos se encuentra en la tantas veces mencionada alta movilidad del capital internacional, que hace los tipos de cambio fijos más frágiles y dificulta los ajustes periódicos. Sólo por solidaridad, para enfrentar la amenaza nazi, fue posible llegar a los acuerdos de Bretton Woods y años después —para enfrentar al bloque socialista—, a la creación de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.³⁸

Desde hace años el Grupo de los Siete reiteradamente lanza planes enfocados a estabilizar la economía mundial. Pero se trata sólo de paliativos o de medidas inocuas que fracasan por no tener la fuerza que demandan las circunstancias. Es de esperarse que en el futuro estos países modifiquen su actitud y en verdad creen las estructuras necesarias para sortear las crisis.

En enero de 1999, en el foro de Davos, Japón, Alemania y Estados Unidos anunciaron por enésima vez que unirían esfuerzos para limitar la volatilidad en la cotización de sus respectivas divisas; con lo cual se reduciría también la volatilidad en otras monedas. En el mismo foro, el canciller alemán Gerhard Schröder pidió controlar los mercados financieros internacionales y anunció que se darían pasos concretos en ese sentido durante la cumbre del G-7 a celebrarse en Alemania en junio de 1999.

Del mismo tenor fue la reunión celebrada en Frankfurt el 15 y 16 de enero de 1999, a la que asistieron 25 ministros de finanzas de Europa y Asia —convocados por Óskar Lafontaine, durante su efímero paso por el ministerio de finanzas alemán— para debatir los problemas que afectan a las tres principales monedas mundiales. Participaron también Wim Duisenberg, presidente del Banco Central Europeo y Michel Camdessus, director gerente del FMI.

Los países subdesarrollados, con mercados financieros débiles difícilmente pueden enfrentar los efectos de la volatilidad cambiaria. Pero incluso Estados Unidos, Japón y la UE consideran que los mercados no son capaces de manejar sus tipos de cambio bilaterales en los niveles adecuados.

38 Eichengreen, Barry, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1996, 199 pp.

Esta insatisfacción con los tipos de cambio flotantes ha hecho surgir una gran variedad de propuestas para limitar las fluctuaciones monetarias, que difícilmente tendrán éxito en un mundo de gran movilidad del capital. Fijar los tipos de cambio requeriría reformas que los gobiernos se muestran renuentes a adoptar.

Un sistema estable de tipos de cambio, es inalcanzable —sea con tipos fijos o flexibles— a menos que los países, especialmente los de mayor peso económico, adopten políticas acertadas —fiscales, monetarias, de comercio exterior, etcétera— y las coordinen teniendo en cuenta las repercusiones internacionales de las medidas adoptadas por cada uno de ellos. Sería deseable que existiese a nivel global el mismo grado de compromiso de convergencia que existe en la UE.

En 1994 la Comisión de Bretton Woods³⁹ presentó un plan de reforma del sistema monetario internacional (SMI) consistente en establecer zonas meta⁴⁰ para las relaciones dólar-yen y dólar-marco alemán (actualmente sería dólar-euro), y un sistema de coordinación “más estructurado” de las políticas macroeconómicas entre Estados Unidos, Japón y la UE. Lo anterior permitiría recuperar parte de la disciplina existente bajo los acuerdos de Bretton Woods.

Las fluctuaciones de los tipos de cambio obedecen tanto a la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y a las turbulencias provocadas por los mercados financieros, como a los diferenciales de inflación entre los países. La propuesta de la Comisión de Bretton Woods ayu-

39 La Comisión sobre el futuro de las instituciones de Bretton Woods fue creada con motivo del cincuentenario de dichas organizaciones. La integraron cincuenta personalidades entre banqueros internacionales, ex funcionarios financieros de alto rango y expertos en cuestiones monetarias encabezados por Paul Volcker, ex presidente del Fed y Karl Otto Pöhl ex presidente del Bundesbank. Las propuestas elaboradas por la mencionada Comisión se hicieron públicas en el informe *Bretton Woods: mirando al futuro*, el cual fue analizado durante la reunión celebrada en Washington del 20 al 22 de julio de 1994, justo cuando se cumplían cincuenta años de la reunión original de Bretton Woods.

40 El enfoque de zonas meta, zonas objetivo o zonas de referencia (ZM) para los tipos de cambio, consistiría en un sistema intermedio entre el régimen de tipos de cambio fijos respecto de la moneda de un país industrial importante y el de tipos de cambio flexibles. En el sistema de Bretton Woods, las autoridades estaban comprometidas a intervenir en el mercado de divisas siempre que el tipo de cambio rebasara una banda de 1% a un lado u otro de su valor a la par frente al dólar. Un régimen de zonas meta definiría también una banda dentro de la cual los tipos de cambio podrían oscilar, pero los márgenes serían mucho más amplios, permitiendo fluctuaciones considerables del tipo de cambio. Una diferencia fundamental entre los tipos de cambio fijos y las ZM sería que en este último caso no se requeriría que las autoridades se comprometieran a comprar o vender divisas dentro de las bandas establecidas, sino más bien a aplicar medidas económicas compatibles con un tipo de cambio determinado por el mercado que estuviera dentro de las bandas.

daría a resolver ambos problemas. Las zonas meta pretenden evitar los grandes desequilibrios en los tipos de cambio; de ninguna manera, fijarlos de manera rígida ni utilizarlos como anclas antiinflacionarias.

La “flexibilidad controlada” a través de la instauración de *zonas meta*, fue relanzada en enero de 1999 en Davos por el economista estadounidense C. Fred Bergsten, que desde hace lustros ha pugnado por su adopción. Al respecto sugirió “que la zona euro, Estados Unidos y Japón busquen un acuerdo sobre grandes bandas de fluctuación (entre 20 y 30% de variación entre sus monedas)”.

A ello se opuso el entonces secretario estadounidense del Tesoro, Robert Rubin que se inclina por mantener el sistema de tipos de cambio flotantes apoyado en políticas económicas sólidas; George Soros se mostró también contrario a lo que él calificó de “estabilidad artificial”, argumentando que una “zona meta también puede llegar a ser insostenible”.

Aunque se habla aquí de la importancia de la coordinación entre el G-7, es evidente que hoy día es también apremiante la necesidad de que esos países mantengan un diálogo constructivo con los subdesarrollados, especialmente en lo que respecta a la reforma del sistema monetario y financiero internacional.

Por ello los ministros del G-24 (comunicado del 3 de octubre de 1998), instaron una vez más a crear un grupo de trabajo en el que participen tanto países industriales como subdesarrollados para examinar con detalle las cuestiones relativas a dicha reforma, incluso en el seno de los órganos que existen actualmente. El diálogo no podrá ser integral y eficaz si no se permite a los países subdesarrollados tener una voz potente y atendible acerca de la forma de realizar dicha reforma; para ello las llamadas economías emergentes más importantes deberán ejercer un significativo poder político dentro de las organizaciones internacionales. Lograr esto será sumamente difícil dado que el poder político va aparejado con la fortaleza económica.⁴¹

El 20 de febrero de 1999 en Bonn (RFA), los ministros de finanzas y banqueros centrales del G-7 se comprometieron a mejorar la vigilancia

41 Cifras del PIB, basadas en la paridad del poder adquisitivo, indican que China, India, Brasil y Rusia se encuentran entre las diez economías más grandes del mundo. Cerca (antes de sus respectivas crisis) están México, Indonesia y la República de Corea. Estos países están subrepresentados en términos de poder de voto en las instituciones de Bretton Woods. Desgraciadamente, el poder de negociación de los países subdesarrollados se debilitó por la crisis de la deuda y otras tendencias negativas de la economía mundial, pero sobre todo porque el Estado abandonó su papel protagónico en el desarrollo en favor de las fuerzas del mercado.

coordinada de las finanzas mundiales y a fortalecer su sistema de alertas en caso de crisis financieras como las de Asia, Rusia y Brasil, a fin de detectar cualquier anomalía antes de que se sienta su impacto.

En la declaración final de esa reunión los participantes se comprometieron a “mantener una firme cooperación para promover la estabilidad del SMI mediante tipos de cambio entre las principales divisas que reflejen las variables económicas fundamentales”. Para ello acordaron trabajar juntos para evitar excesivos vaivenes y desajustes en los mercados de divisas. Como hechos positivos en favor de la estabilidad citaron los recortes en las tasas de interés de Estados Unidos, Europa y Japón a fines de 1998, y la introducción del euro.

En la misma reunión, por iniciativa de Hans Tietmeyer, presidente del Bundesbank, surgió el Foro sobre estabilidad financiera, con el propósito de crear mayor transparencia, normas de conducta y cooperación entre las autoridades de los organismos mundiales e instituciones supranacionales, para evitar que se repitan las crisis, atacando problemas estructurales mediante la transferencia de información. El nuevo foro —que celebró su primera reunión el 14 de abril de 1999— no implica crear un organismo especial; sólo pretende mejorar la coordinación entre las instituciones existentes.

En la reunión de primavera del FMI (abril de 1999), el G-7 aplazó la adopción de medidas relevantes hasta su cumbre anual (junio de 1999, Colonia, República Federal de Alemania). Sin embargo, Estados Unidos presentó un plan para reducir los volátiles movimientos del capital de corto plazo. Los puntos fundamentales de esa propuesta —presentada por el propio presidente Clinton— y que coinciden en lo fundamental con lo acordado en Colonia (18-20 de junio de 1999), son:

- 1) Los países industrializados deberán tomar medidas para reducir la vulnerabilidad del sistema financiero ante los rápidos flujos de capital y el apalancamiento excesivo; básicamente se reforzará la reglamentación bancaria para tomar en cuenta los riesgos reales del otorgamiento de créditos;
- 2) Los países subdesarrollados deberán actuar más responsablemente, reforzar su normatividad financiera y supervisión bancaria y desarrollar políticas de administración de deuda que puedan sostenerse, evitando depender excesivamente de la deuda a corto plazo;

- 3) De igual manera, las instituciones financieras internacionales, deberán alentar a los países subdesarrollados a adoptar regímenes cambiarios sostenibles y las políticas macroeconómicas necesarias para apoyarlos;
- 4) El Fondo y el Banco deberán prestar mayor atención a las redes de seguridad social para evitar que los ciudadanos más vulnerables carguen con el peso de las crisis;
- 5) Los países industrializados deberán dar los pasos necesarios para aliviar el peso de la deuda externa de los países subdesarrollados, y con ello coadyuvar al combate contra la pobreza;
- 6) El sector privado deberá compartir la carga de las crisis financieras.

3. *Uniones monetarias*

Los acontecimientos mundiales de cualquier tipo —incluyendo los monetarios y financieros— dependen en mucho del juego de fuerzas que tiene lugar entre los bloques comerciales y regionales que se están constituyendo.

A este respecto cabe decir que aunque por el momento se rechaza incluso la adopción de zonas meta entre las tres principales divisas, a largo plazo una mayor coordinación entre las tres potencias económicas podría llevar a una situación que facilitara el logro de la estabilidad. Se trata de la creación de bloques monetarios en torno, cada uno de ellos, a una de las tres divisas clave: dólar, yen, euro, para acabar con la actual situación en la cual dichas monedas se mueven en ambas direcciones casi sin relación con el comercio de bienes y servicios.⁴²

En otras palabras, las fluctuaciones en la cotización del dólar y su impacto en la economía mundial, hacen pensar en la conveniencia de que a mediano o largo plazo se establezca un patrón monetario menos flexible que el actual, basado no sólo en el dólar, sino también en el euro y en el yen.⁴³

42 Además de esta propuesta para reformar el SMI con el fin de alcanzar la tan ansiada estabilidad, varios expertos apoyan otros planes, como el citado anteriormente de establecer zonas meta entre las tres principales divisas (C. Fred Bergsten y John Williamson). Un SMI basado en los derechos especiales de giro es apoyado por Robert Roosa, Warren L. Coats y James Polak. Propuestas que destacan como fundamental la convergencia o coordinación de la política económica entre los países del G-7 y en especial entre Estados Unidos, Alemania y Japón son sugeridas por James M. Boughton, Lawrence Klein, Giolbert Heebner y Robert Solomon.

43 Una forma alternativa o previa a la unión monetaria podría ser la adopción de *consejos monetarios*: previa enmienda constitucional o estatuto parlamentario, las autoridades monetarias del país en cuestión vincularían su moneda a la del socio comercial más importante y se obligarían a emitir

Sin embargo, la existencia de este SMI tripolar, se dará si acaso hasta bien entrado el siglo XXI. Tendencias similares a las que conformaron la UE y dentro de ésta la unión económica y monetaria, podrían surgir y evolucionar en el hemisferio occidental y en Asia, donde Estados Unidos y Japón estarían en el centro de sus respectivos bloques monetarios.⁴⁴

Por el momento, el hecho de que el euro se convierta en una moneda internacional clave puede representar un aporte significativo a la estabilidad, siempre y cuando se logre establecer una estrecha colaboración entre las autoridades monetarias de la UE con las de Estados Unidos y Japón. Un número menor de participantes hará más eficiente el proceso de coordinación y fomentará la adopción de medidas de corrección de la política económica. Precisamente el surgimiento del euro ha insuflado fuerza a las ideas en torno a la formación de bloques monetarios.

En la reunión semestral del FMI celebrada en abril de 1999, el ministro de finanzas japonés, Kiichi Miyazawa, propuso una variante consistente en que los mercados emergentes aten sus paridades a una *canasta de monedas* de los países industrializados con los que tienen mayor dependencia comercial y financiera. La idea es que el país —o los países— de moneda fuerte “exporten su estabilidad de precios”.

Como culminación a este proceso tendiente a la reducción del número de divisas y de bancos centrales a nivel mundial, Richard N. Cooper, profesor de economía internacional de la Universidad de Harvard, llega incluso a sugerir el establecimiento *de una moneda mundial y de un banco central mundial*.⁴⁵

dinero local sólo cuando adquirieran divisas por igual valor. Por esto el consejo monetario recibe también el nombre de caja de conversión; de este modo se tendría un régimen de tipo de cambio fijo, en donde la cantidad de moneda local estaría determinada por el monto de las reservas monetarias internacionales en la divisa a la cual se está vinculado. Como las pequeñas economías abiertas son afectadas por las turbulencias cambiarias, varios expertos sugieren que esos países busquen acuerdos de cooperación que aten sus monedas de manera firme con la del país con el que realicen la mayor parte de sus transacciones económicas internacionales. Sin embargo, los consejos monetarios no son una panacea y su establecimiento exige el cumplimiento de una serie de requisitos difíciles de cumplir; su éxito a largo plazo dependerá de la adopción de medidas complementarias adecuadas. En *Business Week*, junio 28 de 1999, p. 13, Gary S. Becker, laureado con el Premio Nobel en 1992 y profesor de la Universidad de Chicago, se pronuncia abiertamente por los consejos monetarios aunados a una política de privatizaciones. Él rechaza los controles de capital y los tipos de cambio vinculados (por las experiencias de México en 1994 y de Indonesia y Corea en 1997; apoya el régimen de flotación, con la salvedad de que estimula el gasto gubernamental excesivo.

44 Eichengreen, Barry, *op. cit.*

45 Propuesta presentada en la Conferencia patrocinada por la Universidad Pace, Nueva York, 27 de marzo de 1986 y en la Conferencia Monetaria Anual del Instituto Cato, Washington, febrero de

4. *Establecimiento de autoridades a nivel internacional que hagan el trabajo que internamente en cada país desempeñan las autoridades monetarias y financieras*

El razonamiento en que se basa esta propuesta es simple: si se quieren mercados financieros internacionales abiertos, es preciso establecer instituciones internacionales que garanticen su adecuado funcionamiento. La Organización Internacional de Comisiones de Valores junto con el Comité Internacional de Normas contables han establecidos normas sobre contabilidad e información para que los organismos nacionales establezcan códigos adaptados a las necesidades de cada país.

La crisis asiática y su contagio han hecho ver la necesidad de una institución internacional que pueda extender crédito a los países que caen en dificultades cuando los inversionistas privados retiran sus recursos. El FMI llega a un país cuando la moneda y el mercado de valores se han colapsado y la economía está en serias dificultades; además, la condicionalidad que impone agrava la recesión en los países receptores, por la austeridad que implican medidas tales como la contracción fiscal y las altas tasas de interés.

Independientemente de que el FMI sea objeto de profundas reformas, los mercados financieros mundiales necesitan un regulador que haga lo que en Estados Unidos hacen organismos como la Securities and Exchange Commission, la Federal Deposit Insurance Corporation y otras instituciones.⁴⁶

Bancos y corredurías deberían cumplir con los estándares de solidez y probidad de una Autoridad Financiera Mundial. “Si se quiere un mercado financiero internacional abierto, entonces debe haber también instituciones internacionales que las hagan funcionar correctamente.”⁴⁷

En la búsqueda de una solución, Rubén P. Méndez hace ver que si las finanzas privadas se desarrollan tanto en el plano nacional como en el in-

1988. Recientemente (Conferencia sobre los aspectos clave de la reforma del SMFI, Washington, 28 y 29 de mayo de 1999), Ricardo Hausman afirmó que la tendencia hacia un menor número de monedas facilitaría a los países protegerse del riesgo cambiario.

46 En Estados Unidos existen además, el Código sobre Bancarrotas y los Principios Contables Generalmente Aceptables, cuyo propósito es alentar la autorregulación de las empresas financieras con base en medidas prudenciales que fortalecen la supervisión directa de las autoridades.

47 Eatwell, John, de la Universidad de Cambridge, y Taylor, Lance, de la New School, citados en “The New World Disorder”, publicación de *The New Yorker Magazine*, Inc., 26 de octubre y 2 de noviembre de 1998, pp. 198-207.

ternacional, un sistema de finanzas públicas a escala mundial aliviaría el problema de la inestabilidad y con ello el rezago y la marginación de las grandes mayorías. Este autor, funcionario de las Naciones Unidas, sugiere diversas formas (imposición internacional, regulación de los bienes comunes a toda la humanidad y su generación de ingresos para uso internacional, DEG vinculados al financiamiento, al desarrollo, ventas de oro del FMI, etcétera),⁴⁸ para establecer un sistema de finanzas públicas a nivel internacional con fines redistributivos, entre otras cosas, cambiando de voluntario a obligatorio el carácter de la ayuda al desarrollo.

En la actualidad, las finanzas privadas internacionales dejan todo a las fuerzas del mercado, y las corrientes de fondos públicos para el desarrollo son casi voluntarias, guiadas por intereses políticos, distorsionadas por su “condicionalidad” y apenas sirven como paliativo. Tal es el caso de los “servicios financieros” del FMI, de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de la condonación parcial de la deuda externa de los países más empobrecidos. Esto no se compara con la magnitud del problema a resolver.

Algunos autores como Simón Valaskakis van más allá de la creación de una autoridad financiera internacional y sugieren la existencia de un gobierno mundial o al menos varios regionales, idea que a muy largo plazo podría sincronizarse con la existencia de bloques monetarios, pero que por el momento resulta prematura, por decir lo menos.

Valaskakis considera que es indispensable luchar contra las tendencias actuales que pretenden privar a los gobiernos de su papel redistributivo, el cual ha permitido atenuar al menos en parte el alcance de las desigualdades. Para este autor, el fenómeno de la globalización exige que la redistribución “se haga en el marco de un gobierno regional o mundial...”. Valaskakis, embajador de Canadá ante la OCDE, viendo la falta de simetría y de equidad en la distribución de los beneficios de la globalización, plantea tres escenarios, dos de los cuales son precisamente el del gobierno mundial o al menos gobiernos regionales, en contraposición al actual escenario dominado por el mercado global de capital.⁴⁹

48 Los bienes comunes podrían constituir una base gravable internacional para allegarse recursos para financiar objetivos globales. Dichos bienes incluyen rutas aéreas y marítimas, áreas de pesca en aguas internacionales, aprovechamiento de la energía de las corrientes marinas profundas, investigación y exploración del espacio, los beneficios de las empresas transnacionales. Sin embargo, hasta ahora las recomendaciones de establecer impuestos globalmente redistributivos, han sido desechadas prestamente.

49 Valaskakis, Simón, “Globalización y gobierno. El desafío de la regulación pública planetaria”, *Este país*, núm. 89, agosto de 1998, pp. 44-56.

La propuesta de un gobierno mundial, surge también por la amenaza que representa el hecho de que algunas corporaciones transnacionales sean más ricas y poderosas que la mayoría de los Estados. De las cien mayores potencias económicas mundiales, cincuenta son grandes empresas transnacionales. Las trescientas cincuenta sociedades más grandes realizan el 40% de los intercambios mundiales y la cifra de negocios de muchas de ellas sobrepasa el PIB de varios países.⁵⁰ Las cien más grandes corporaciones transnacionales, con 15% del PIB mundial, despidieron a 4% de su personal entre 1993 y 1995.⁵¹ Desde 1995 hasta 1998 tres cuartas partes de la inversión extranjera directa ha servido para que se realicen no nuevas inversiones que creen puestos de trabajo, sino fusiones y adquisiciones que causan pérdidas de empleo, y que no requieren efectivo o nuevo financiamiento, sino que se basan en un intercambio mutuo de acciones.⁵²

Durante la última década, la inversión extranjera directa aumentó cuatro veces más rápido que el comercio mundial. Con más de treinta y siete mil empresas transnacionales en el mundo, es necesario proporcionar un marco de reglas para la competencia global. La política pública sobre inversión extranjera es todavía predominantemente una cuestión nacional, aunque la Unión Europea ha desarrollado mecanismos regionales y la ONU y la OCDE han intentado establecer códigos de conducta, pero acordes con el punto de vista de los grupos dominantes.

El gran poder que ejercen las empresas obstaculiza la aplicación de cualquier control a los movimientos de capital. A este respecto cabe señalar que durante la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) efectuada en París en marzo de 1999, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) presentaron una carta exigiendo la *adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales*. Si bien es cierto que las

50 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe mundial sobre el desarrollo humano*, París, Económica, 1997. Citado en *Este país*, núm. 89, agosto de 1998, p. 52.

51 George, Susan, "Globalización, no es la tierra prometida", *Excélsior*, primera sección, 2 de febrero de 1999, p. 7.

52 Según un comunicado de prensa de la UNCTAD (julio de 1999), las fusiones y adquisiciones transfronterizas en los países desarrollados hicieron que el volumen mundial de la inversión extranjera directa aumentara un 39% entre 1997 y 1998 (de 464 mil millones a 644 mil millones de dólares). En 1998 se realizaron 32 fusiones y adquisiciones por montos superiores a 3 mil millones de dólares, frente a 15 mil millones en 1997 y 8 mil millones en 1996. *En los últimos veinte años las más poderosas empresas han hecho grandes despidos de trabajadores; el crecimiento en el empleo ha provenido de pequeñas y medianas empresas.*

ONG son una ayuda vital en pos de la cooperación internacional, no pueden reemplazar a las estructuras intergubernamentales.

Los problemas que están agobiando a la mayor parte de la humanidad son enormes, complejos, y exigen demasiados recursos como para ser resueltos aisladamente por cada país. Se requiere una nueva estructura institucional capaz de movilizar y asignar recursos suficientes y de manera eficaz; tal estructura tendría que ser universal en su cobertura para beneficiar a todos los países.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha introducido el concepto de *governabilidad global*,⁵³ que en modo alguno supone un gobierno mundial o un federalismo mundial; se trataría sólo de contemplar el futuro en una forma más integral y de que todos los países trabajaran juntos para crear un mundo mejor.

Incluso George Soros hace ver el contraste entre el hecho de que ningún Estado aisladamente pueda resistir el poder del mercado financiero global y la carencia de instituciones para gobernar en escala internacional. De ahí que la ONU señale la necesidad de sujetar el poder arbitrario —económico, político y militar— de las naciones poderosas al imperio de la ley en la sociedad global.⁵⁴ El respeto por la ley, el reconocimiento de un conjunto de derechos y responsabilidades, es un valor básico y necesario en la nueva comunidad global.

Hasta ahora, la ONU prácticamente ha carecido de autoridad en el ámbito económico, pues no ha podido constituir un foro adecuado para la discusión de los problemas económicos mundiales. Lo anterior se debe entre otras cosas a que su labor está fragmentada entre el Consejo Económico y Social (ECOSOC), las comisiones regionales, la UNCTAD y las organizaciones especiales.

Ante las deficiencias del ECOSOC, se ha propuesto un foro global que proporcione una orientación en las áreas económica y social para mejorar la gobernabilidad económica global, que sea más representativo que el G-7 o las instituciones de Bretton Woods. Este pretendido órgano de máximo nivel político, al que se le dió el nombre tentativo de Consejo de Seguridad Económica (CSE), tendría como funciones:

53 ONU, “Responsabilidad común en los años 1990: la Iniciativa de Estocolmo sobre seguridad y gobernabilidad global”, 1991.

54 A este respecto, el financiero George Soros opina que lo que hace falta es “el gobierno de una ley internacional, mediante la cooperación entre Estados democráticos que sean controlados por sus sociedades que deben renunciar a parte de su soberanía para establecer el gobierno de la ley internacional”. Soros, George, *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York, Public Affairs, 247 pp.

1) Evaluar continuamente el estado y las tendencias de la economía mundial, así como la interacción entre las principales áreas de la política económica; 2) promover un desarrollo permanente, equilibrado y sostenible; 3) garantizar la compatibilidad entre los objetivos políticos de las grandes organizaciones internacionales, en especial el Fondo, el Banco y la OMC; 4) promover un diálogo en busca del consenso entre los gobiernos sobre la evolución del sistema económico internacional y proporcionar un foro global para algunas de las nuevas fuerzas de la economía mundial, como las organizaciones regionales.

En principio no se contempla el CSE como un foro para manejar las crisis, sino para ejercer un liderazgo aportando ideas que promuevan el consenso sobre cuestiones económicas internacionales clave.⁵⁵ Han transcurrido más de siete años desde que se hizo esta propuesta, sin que se haya registrado algún avance en esa dirección. Lo más que se ha hecho (junio de 1999) es una reunión entre embajadores del ECOSOC y miembros del FMI con vistas a una coordinación entre ambos organismos, tendiente a ayudar a la comunidad internacional a hacer frente a los problemas económicos mundiales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En 1941 Keynes escribió: “Nada es más cierto que el hecho de que los movimientos de capital deben ser regulados... De no hacerlo, ...esos movimientos acabarían con cualquier negocio sólido.” Y esto es precisamente lo que ha ocurrido durante las crisis financieras que se han sucedido en la última década, la más reciente de las cuales se desencadenó en Asia sudoriental.

En 1996 cuando esa región prosperaba, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia recibieron en conjunto noventa mil millones de dólares en inversiones y préstamos del exterior. Una gran cantidad de ese capital extranjero en vez de financiar inversión productiva sirvió para hacer préstamos bancarios a corto plazo y para comprar bonos y acciones.⁵⁶

55 La propuesta de crear el CSE fue presentada por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, cuya creación se planteó en el documento titulado “Responsabilidad común en los años 1990: la Iniciativa de Estocolmo sobre Seguridad y Gobernabilidad Global” (1991), para que explorase las oportunidades abiertas tras el final de la guerra fría para edificar un sistema de seguridad y gobernabilidad global más efectivo.

56 *The New Yorker*, cit.

La situación era inherentemente inestable y a principios de 1997, cuando surgieron los primeros problemas en Asia, banqueros e inversionistas extranjeros sacaron masivamente su dinero.⁵⁷ En relación a esto, Wim Duisenberg, siendo presidente del Banco de Pagos Internacionales (BPI), expresó la necesidad de crear mecanismos que ayuden a frenar la velocidad de las corrientes de capital a un ritmo que se aproxime a aquel con que pueden ser aprovechadas por la economía de los países receptores.

Los países subdesarrollados sólo podrán beneficiarse de la integración si se frena la volatilidad e inestabilidad de las corrientes de capital de corto plazo. El proceso de liberalización debe marchar a la par con el fortalecimiento de las normas de supervisión prudencial aplicadas a las instituciones financieras.

Incluso el FMI, que en los últimos veinticinco años ha apoyado de manera entusiasta la liberalización financiera, ha indicado un posible cambio. En una publicación de 1998 la institución admite que quienes determinan la política económica en los mercados emergentes deben considerar la imposición temporal de medidas que restrinjan cierto tipo de entradas de capital que puedan tener un carácter perturbador. Incluso Adam Smith, adalid del *laissez-faire*, aceptó que en ciertas circunstancias se justifica interferir en el mercado. Uno de los factores que agudiza el ciclo de auge caída es precisamente la libre entrada de capital.

Y aquí viene al caso citar a Louis Rasminsky, que cuando presidía el Banco de Canadá a mediados de los años cuarenta, expresó: “Algo muy importante sucedió en Bretton Woods en 1944 y fue que el mundo conscientemente tomó el control del sistema monetario internacional.” Actualmente es tiempo ya de que nuevamente los políticos del mundo ejerzan autoridad sobre el sistema monetario y financiero.

En el multicitado Foro de Davos, los países subdesarrollados pidieron reglamentar los flujos de capital. Yashwant Sinha, ministro de finanzas de la India hizo notar acertadamente que si se han reglamentado los flujos comerciales no hay razón para que esto no suceda en el caso de los flujos de capital. Por su parte el presidente egipcio Hosni Mubarak exhortó a una mayor cooperación internacional en la supervisión de los

57 Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, en 1997, Asia registró una salida neta de capitales superior a diez mil millones de dólares. Otra consecuencia de la crisis asiática fue la pérdida de más de 24 millones de empleos en Asia Oriental (Organización Internacional del Trabajo. Informe, marzo de 1999).

fondos de protección de riesgo (*hedge funds*).⁵⁸ Pero son los bancos comerciales los responsables de la mayor proporción de las entradas y salidas de capital durante una crisis, por lo que sus actividades también deben ser severamente reglamentadas.⁵⁹

Ante los reajustes excesivos y fuertes correcciones a que están expuestos los mercados, una de las recomendaciones más comunes —y que algunos países utilizan ya— es la de aplicar impuestos a las entradas de capital a corto plazo; esta idea fue expuesta originalmente por James Tobin —galardonado con el Premio Nobel— y más adelante por otros autores como Rudiger Dornbusch y Barry Eichengreen, catedráticos del Instituto Tecnológico de Massachusetts y de la Universidad de California, respectivamente. Consideran que con ello se limitaría la acumulación de deudas que pudieran desencadenar crisis; mientras tanto, los sistemas bancarios se irían fortaleciendo, acatando normas de supervisión y control de riesgo aceptadas en el nivel internacional.

Este impuesto se aplicaría no tanto con fines recaudatorios sino con el de mejorar la eficiencia del mayor mercado global —el del capital a corto plazo— que por comprender una gran cantidad de intercambios especulativos, no refleja la evolución de las variables económicas fundamentales. Si las llamadas economías emergentes dependieran menos de los capitales especulativos, reducirían el peligro de salidas masivas con

58 Los fondos de cobertura son fondos comunes de inversión, generalmente formados por unos cientos de inversionistas acaudalados y constituidos mediante colocaciones privadas, en general en centros extraterritoriales para aprovechar ventajas impositivas y reglamentarias. Están organizados como sociedades colectivas o sociedades que no cotizan en bolsa, no están sujetos a los requisitos de presentación de estados contables y datos que se exigen a otros inversionistas institucionales. Estos fondos siguen una gran diversidad de estrategias de inversión, por lo cual no se puede hablar de un fondo de cobertura “típico”. Aunque la Reserva Federal de los Estados Unidos da claras instrucciones a los bancos para que cuiden sus niveles de riesgo, la legislación permite a las firmas de inversión no atender las resoluciones del Fed, por lo que los fondos de cobertura o protección de riesgo siguen realizando sus peligrosas operaciones. Por ello es imprescindible reforzar la supervisión de las instituciones financieras, incluidos de manera muy importante esos fondos especulativos.

59 Hay unas cincuenta instituciones tanto con la escala como con la capacidad para aspirar a papeles de liderazgo global en los mercados de capital. Los quinientos bancos comerciales más grandes del mundo, en virtud de la magnitud de sus activos (más de 22 billones de dólares), incluso con modestas mejoras en los rendimientos de sus portafolios de inversión pueden obtener cuantiosos beneficios. (Bryan y Farrell, *idem*). En el tercer trimestre de 1997 el BankAmerica reportó 106 millones, Chase Manhattan 228 millones y Citibank 435 millones de dólares en ganancias cambiarias. Como estas son la parte de los ingresos bancarios que crece más rápidamente, miles de millones de nuevos dólares siguen entrando a los mercados monetarios mundiales, alentando así el poder de los especuladores (BPI, <http://www.bis.org>).

las consecuencias devastadoras para el tipo de cambio y el sistema financiero en general, además de las repercusiones a nivel internacional.

Ante la carencia de mecanismos globales para estabilizar las corrientes de capital, los controles sobre éstas, deberían ser parte esencial del arsenal de medidas de los países subdesarrollados para protegerse de la inestabilidad financiera internacional. Desgraciadamente, este tipo de medidas sólo tendrían éxito si todos los países lo aplicaran de manera simultánea, lo cual exigiría vencer previamente la oposición de los poderosos especuladores.

Un aspecto que de manera imprescindible debe formar parte de cualquier plan tendiente a alcanzar la estabilidad, es una reestructuración de la *deuda externa*, que incluya entre otras cosas: flexibilizar los criterios de habilitación, aumentar la magnitud de los recursos y proporcionar fondos adicionales durante el periodo de transición.

A este respecto debe mencionarse la iniciativa de Colonia sobre el alivio de la deuda, fruto de la 25a. Cumbre del G-7 (18-20 de junio de 1999, Colonia, RFA) que en principio reduciría en veintisiete mil millones de dólares el saldo de la deuda de los países que cumplan los requisitos de la iniciativa para los países pobres muy endeudados, puesta en marcha en el FMI desde 1996.⁶⁰ Debe mencionarse también, la importante iniciativa de la ONU de convocar para el 2001 a *un foro de alto nivel sobre financiamiento al desarrollo*, del cual debería surgir primeramente un marco institucional internacional adecuado para enfrentar el problema de la deuda.

Los inversionistas extranjeros buscan un trato nacional no discriminatorio, que les permita competir, en igualdad de condiciones, con los inversionistas locales. Del mismo modo, como contraparte, los países receptores deben exigir una conducta responsable a los inversionistas extranjeros. Del mismo modo, los acreedores deben compartir la carga financiera de las crisis.

El tiempo apremia: los problemas se acumulan mientras la capacidad institucional para resolverlos está prácticamente paralizada. Si los gobiernos no recuperan el control de los movimientos de capital en su economía interna, será imposible prever el comportamiento de variables fundamentales como el ahorro interno, la inversión y la deuda. Ante la globaliza-

60 Se aspira a disminuir en un 50% el monto total de la deuda, reducir los pagos de intereses y con ello liberar recursos para gastos sociales. Además, reducir de 250 a 150% la relación entre la deuda y las exportaciones y de 280 a 250% la relación entre la deuda y el ingreso fiscal.

ción, que es aprovechada por los gobiernos de los países industrializados y por poderosas corporaciones transnacionales como un instrumento más de dominio y explotación, el proteccionismo no es una alternativa; lo que se requiere es una base productiva y no financiera, de tal modo que las corrientes de capital estén al servicio de proyectos útiles a la sociedad.

En consecuencia, como medidas básicas para combatir el surgimiento y el contagio de los problemas financieros mundiales, se requiere el incremento de la liquidez, la creación de fondos regionales y una regulación más estricta de los mercados financieros, que incluya de manera importante el fortalecimiento y mejor capitalización de los sistemas bancarios de todos los países.

En cuanto a la creación de liquidez, Estados Unidos se opone al otorgamiento de mayores recursos al FMI que le permitirían una intervención más oportuna y efectiva cuando se presentaran movimientos abruptos en los mercados de divisas y de valores.

En pos de lograr la convergencia económica, el FMI debe supervisar el SMI y garantizar que las políticas económicas internas de los principales países no sean mutuamente incompatibles o perjudiciales para el resto de la comunidad internacional. Realizar una nueva emisión de DEGs y mejorar su capacidad para defender la estabilidad de los mercados de cambio. Todo ello, además de aplicar una condicionalidad menos estricta.

La estructura de toma de decisiones de las instituciones de Bretton Woods y otras más debe ser reformada y convertida en democrática, basándose en el uso de las cifras del PIB de acuerdo a la paridad del poder adquisitivo, para determinar los votos de cada país. Muchos problemas en el SMI se originan, entre otras cosas, por la subrepresentación de los países pobres en la gestión económica global.

Respecto a los acuerdos de ayuda mutua y cooperación bilateral, regional o internacional, serían útiles siempre y cuando no se limitaran a repetir lo postulado por el FMI, sino que asumieran compromisos para defender realmente los intereses de los participantes.

En cuanto a la coordinación entre las tres potencias económicas mundiales, lo que se percibe hasta ahora es la ausencia de una auténtica decisión de afrontar el problema; algo comprensible por el gran poder económico de los especuladores —tanto en el interior de sus respectivos países como en el nivel internacional— los cuales exigen más apertura comercial y financiera y jamás aceptarán limitar los movimientos de capital para defender los intereses de los sectores más desprotegidos de la huma-

nidad. Existen los foros, las instituciones y las propuestas para adoptar las medidas necesarias, pero falta la voluntad política.

Por lo que hace a las *uniones monetarias*, su establecimiento exige cubrir previamente una serie de condiciones que tardarán en alcanzarse, básicamente plena integración comercial y financiera, además de la convergencia de los principales indicadores económicos. Sin embargo este tipo de arreglos no deben desecharse, pues con el tiempo podrían hacerse realidad y contribuir a la estabilidad.⁶¹

Una meta fundamental es el fortalecimiento y mejor capitalización de los sistemas bancarios de todos los países y la regulación de los fondos de inversión.

La propuesta de establecer autoridades de alcance internacional, sólo cumpliría su objetivo si con tales instituciones se lograra que estuvieran fielmente representados los intereses de los países subdesarrollados y si en verdad su propósito fuera controlar los movimientos de capital. De seguirse dando en ellas el dominio estadounidense y la imposición de sus políticas de liberalización (algo muy probable), como ocurre en el FMI e incluso en la ONU, la situación permanecería como hasta ahora.

Sin embargo, algo hay que hacer. Podría intentar ir avanzando en la medida de lo posible en todas las vertientes que se han señalado y que no se contraponen entre sí: nuevas disposiciones tendientes a regular los movimientos de capital en las diferentes organizaciones internacionales ya existentes, acuerdos de cooperación internacional, coordinación económica, monetaria y financiera entre las potencias económicas, creación de autoridades de nivel internacional encargadas de controlar a las instituciones financieras; supervisión global de las políticas nacionales (de manera fundamental las de los países desarrollados) y el establecimiento de una estructura internacional que incluya como elemento esencial, un prestamista internacional de última instancia, capaz de proporcionar la liquidez

61 A este respecto es útil consultar el artículo de Zanny Minton Beddoes ("From EMU to AMU?", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1999, vol. 78, núm. 4), en el cual se afirma que la retórica de crear una nueva "arquitectura financiera global" tendrá pocos resultados concretos. Tras explicar que las uniones monetarias o incluso los consejos monetarios ayudarían en la lucha contra la volatilidad financiera, a diferencia del régimen de flotación, preconizado por el gobierno de Estados Unidos, el autor afirma que para el 2030 el mundo tendrá dos grandes zonas monetarias: la europea y la americana (que podría incluir a Asia). Considera que por el momento no es posible establecer uniones monetarias por la reticencia, fundamentalmente de Estados Unidos, basado en la teoría de las "zonas monetarias óptimas", que en opinión de Beddoes era sólo aplicable en la época con limitada movilidad del capital.

necesaria para enfrentar ataques especulativos que pudieran llevar a la insolvencia.

Todo esto sería posible sólo mediante la presión ejercida en todos los países por organizaciones democráticas y progresistas realmente comprometidas con el bienestar de las mayorías.

Mientras no existan medidas efectivas de defensa frente a las crisis, y por tanto el sistema monetario y financiero internacional siga siendo vulnerable estructuralmente, resulta del todo inadecuado el hecho de que actualmente se promueva la plena liberalización de los movimientos de capital, como meta a alcanzar por todos los países.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGOSIN, Manuel, “Entradas de capital y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa”, *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ffrench Davis, Ricardo y Reisen, Helmut (comps.), Chile, McGraw-Hill, 1997.
- BANCO MUNDIAL, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, D. C., 1997.
- BIRDSALL, Nancy, “Life is Unfair. Inequality in the World”, *Foreign Policy*, publicación trimestral de Carnegie Endowment for International Peace, núm. 111, verano de 1998.
- BRYAN, Lowell y FARRELL, Diana, *Market Unbound. Unleashing Global Capitalism*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1996.
- BUIRA, Ariel, “Crisis financieras: una alternativa para abordarlas”, *Este país*, agosto de 1998.
- y MARINO, Roberto, “Allocation of Special Drawing Rights: the Current Debate”, Nueva York, International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol. 7, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 1996.
- CAMDESSUS, Michael, “Discurso inaugural pronunciado ante la Junta de Gobernadores del FMI”, *Boletín del FMI*, Fondo Monetario Internacional, vol. 27, núm. 19, 26 de octubre de 1998.
- CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, FCE, 1998.
- , *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, Santiago de Chile, 1998.

- CHAPOY BONIFAZ, Alma, *Hacia un nuevo sistema monetario internacional*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-IIEc, 1998, colección Jesús Silva Herzog.
- , “DEG y ventas de oro. Potenciales fuentes de financiamiento al desarrollo”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, vol. 27, núm. 107, octubre-diciembre de 1996.
- CLINE, William, *Trade and Income Distribution*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
- COMITÉ PROVISIONAL DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, “Comunicado reunión 27 de abril”, comunicado de prensa, Washington, D. C., núm 99/15, abril de 1999.
- CORNIA, Giovanni Andrea, “Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes”, *Grupo Técnico de Trabajo de los 24*, Colombo, Sri Lanka, 1999.
- DILLON, John, *Turning the Tide. Confronting the Money Traders*, Ecumenical Coalition for Economic Justice, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1996.
- DORNBUSCH, Rudiger y C. H. HELMERS, F. Leslie (comps.), *The Open Economy. Tools for Policymakers in Developing Countries*, 6a. reim., World Bank and Oxford University Press, 1995.
- EATWELL, John y LANCE, Taylor, “A Proposal for the Creation of a World Financial Authority”, *Discussion Paper*, Nueva York, Office of Development Studies, núm. 12, 1998.
- EICHENGREEN, Barry, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1996.
- , *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D. C., Instituto de Economía Internacional, 1999.
- y PORTES, Richard, *Crisis. What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, Londres, 1995.
- FISHER, Stanley, “Reformas de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis”, *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D. C., 1998.
- , *On the Need for an International Lender of Last Resort*, Nueva York, Asociación Estadounidense de Economía, 1999.

- FMI, *Boletín*, Washington, publicación quincenal.
- , *Estadísticas financieras internacionales*, Washington.
- , *International Capital Markets*.
- , *Perspectivas económicas internacionales*.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo y GRIFFITH-JONES, Stephany (comps.), *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: fuentes, efectos y políticas*, núm. 81, *El trimestre económico*, México, FCE, serie Lecturas, 1995.
- GARTEN, Jeffrey E., *The Big Ten (The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives)*, Estados Unidos, Basic Books. A division of Harper Collins Publishers, 1997.
- GRUPO DE TRABAJO DEL COMITÉ EJECUTIVO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS, *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, Santiago de Chile, CEPAL, Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 1999.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE, *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crisis in Emerging Markets*, Washington, D. C., abril de 1999.
- KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1945.
- MÉNDEZ, Rubén P., *A New Perspective on Global Relations*, International Public Finance, Nueva York, Oxford University Press, 1992.
- OCDE, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, París, OCDE, mayo de 1998.
- , *Financial Capital Markets*, París.
- ONU, COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES, *Informe. Nuestra comunidad global*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano, París, 1997.
- RODRIK, Dani, *Has Globalization Gone too far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
- , *Rethinking the World Economy*, Boston, Massachusetts, Universidad de Harvard, 1998.
- ROHATYN, Felix, *The New York Review of Books*, 14 de julio de 1994.
- RUBIN, Robert E., “Remarks of the Treasury Secretary on Reform of International Financial Architecture to the School of Advance Interna-

- tional Studies”, Treasury News, Office of Public Affairs, 21 de abril de 1999.
- SOROS, George, *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York Public Affairs, 1998.
- UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 1998.
- UNCTAD, *The Least Developed Countries and Action in Their Favour by the International Community* (Report Prepared for the First United Nations Conference on the Least Developed Countries). (A/Conf. 104/2Rev.1, sales núm. E.83.I.6), Nueva York, Naciones Unidas, 1983.
- , *Trade and Development Report, 1998*, Nueva York y Ginebra, ONU, 1998.
- VALASKAKIS, Simón, “Globalización y gobierno. El desafío de la regulación pública planetaria”, *Este país*, núm. 89, agosto de 1998.
- VOGEL, Steven K., *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Nueva York, Cornell University Press, 1996.
- WILLIAMSON, John y MAHAR, Molly, “A Survey of Financial Liberalization”, *Essays in International Finance*, núm. 211, noviembre de 1998.
- WOOD, Adrian, *North-South Trade, Employment and Inequality*, Cambridge, Oxford University Press, 1995.

EL CICLO DE AUGE Y CRISIS FINANCIERAS: HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Eugenia CORREA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transformaciones financieras en los mercados desregulados*. III. *Inversión y comercio globales ¿?* IV. *México: deuda y crisis financieras*. V. *Crisis y reforma financiera*. VI. *Regulación de los flujos de capital: una agenda de cooperación monetaria y financiera*. VII. *Un control social sobre la creación de liquidez internacional con patrones monetarios nacionales limitados*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El déficit fiscal de Estados Unidos y el endeudamiento estatal de las mayores economías han sido las fuentes principales de provisión de la liquidez internacional que, a través de los bancos, prosigue un proceso de multiplicación que ha llevado al crecimiento exponencial de activos y pasivos financieros por todo el mundo.¹

Así, encontramos en los mercados financieros una rápida expansión de activos financieros en la búsqueda de rendimientos, de expectativas de rendimientos y en franca apropiación de diversos activos financieros y no financieros capaces de generarlos. Muy pronto, las economías por todo el mundo entran en la dinámica de convertir diversos activos en instrumentos financieros de distinta índole.²

* Profesora del Posgrado de la Facultad de Economía. La autora agradece el apoyo de los becarios Elizabeth Concha, Roberto Soto y Martín Peña.

1 Desde los años del rompimiento de Bretton Woods, Estados Unidos, finalmente, anuncia que no pagará más en oro los dólares que circulan por todo el mundo. Estos dólares, que son deuda de Estados Unidos y son tomados por los países como medios de pago entre las naciones y principalmente entre las empresas, se multiplican con la expansión crediticia de la banca transnacional privada. A través del mercado interbancario, otros bancos transnacionales se fondean operando en el euromercado y otros centros financieros también en dólares.

2 Al respecto puede verse: Correa, Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI Editores, 1998.

Esta expansión financiera, en manos de empresas financieras privadas, parece no encontrar un límite. Con el levantamiento de las regulaciones estatales sobre el crédito de los bancos, con la remoción de las regulaciones sobre las tasas de interés, y también la desregulación de empresas financieras no bancarias, la expansión crediticia y bursátil deja de tener un referente esencial en las condiciones monetarias y financieras de un Estado nacional, incluso de los propios Estados Unidos. Ahora, las condiciones de expansión parecen estar vinculadas a las expectativas de rentabilidad y de formación de reservas en un mundo crecientemente sobreendeudado, principalmente en dólares. El otro lado del balance, sobreendeudamiento de bancos, de empresas financieras y no financieras y de los hogares, alcanza momentos muy agudos con la secuela de crisis bancarias o financieras, que se alivia temporalmente con mayor expansión financiera y en los años noventa se acompaña del crecimiento del mercado de derivados.³ Dicho sobreendeudamiento lleva a la transferencia en la propiedad de los activos y/o de sus expectativas de rentabilidad hacia los propietarios de la citada liquidez, principalmente en dólares.

La producción de medios de pago, principalmente en dólares, permite comprar por el mundo sin tener que pagar. Esto es, se compra con dólares, depósitos denominados en dólares que no son sino un pagaré estadounidense, sin más respaldo que la solvencia financiera de la banca y del gobierno estadounidenses y la fortaleza económica de esa nación.⁴

De ahí la persistente defensa de la libertad financiera, porque es la libertad de Estados Unidos de continuar acrecentando la ampliación y profundidad de los mercados financieros en dólares. Además representa la posibilidad de los conglomerados de ese país de continuar expandiendo sus posiciones por el mundo. Hasta ahora, los grandes conglomerados no estadounidense mantienen y aceptan conducirse, al menos parcialmente, en términos de dólares en tanto que ello les posibilita también emprender las acciones competitivas de expansión transnacional. Así, cuando algún o algunos de los países con monedas fuertes, o un grupo de ellos, decidan finalmente no reconocer al dólar como medio de pago, o bien cerrar su mercado financiero a través de controles cambiarios, la posibilidad de

3 Al respecto puede verse *idem*.

4 A pesar del crecimiento de otras economías en los años setenta y ochenta, Estados Unidos continúa siendo la nación que representa el 40% del producto mundial, antes el 60%. Sus empresas continúan siendo las de mayor poder económico, según se constata en las diversas cuantificaciones como *Fortune* o *Financial Times*.

mantenimiento del dólar y de la solvencia estadounidense sería puesta en duda. Aparecería de manera manifiesta el sobreendeudamiento que mantiene la economía estadounidense con la economía mundial.⁵

La renuncia a la expansión deficitaria del presupuesto estadounidense, no es más que en parte el reconocimiento de la fragilidad de la continua expansión, basada en el elevado sobreendeudamiento de las propias empresas financieras estadounidenses y en el mantenimiento de una significativa diferencial en los rendimientos financieros, las fuentes de liquidez bancaria estadounidense deberán trasladarse, aunque puedan mermar el nivel de capitalización de los bancos. Además, el gobierno estadounidense cede la expansión de la liquidez en dólares a la innovación financiera, de ahí la importancia de la reforma financiera en el Congreso recientemente aprobada para permitir la configuración de FHC (Financial Holding Companies).

Greenspan señaló que uno de los principales desequilibrios de la economía estadounidense es la deflación presente en las empresas con contracción de la demanda y de los precios de los bienes y servicios, frente a la inflación de los activos financieros. Inflación que tiene que ver con la dinámica expansiva de la demanda de instrumentos financieros denominados en dólares por todo el mundo, en particular frente a los riesgos que implica el menor crecimiento económico en el resto del mundo y las necesidades de liquidez de los conglomerados en el curso de una nueva ola de fusiones. Con ello Greenspan no sólo reconoce que los canales de la política monetaria están cambiando o han cambiado, sino también la imposibilidad de continuar con la fuerte expansión financiera estadounidense, o incluso de evitar una deflación en activos financieros en el mercado estadounidense y la consecuente quiebra de empresas financieras altamente apalancados, sin el apoyo de un diferencial significativo entre las tasas de interés.

En este trabajo se hace una breve reseña de las principales transformaciones financieras internacionales, buscando establecer algunas de sus

5 El sector externo continúa siendo un oferente neto de fondo hacia el mercado financiero estadounidense. Al terminar el primer trimestre de 1999, los extranjeros detentaban 4.1 billones de dólares (*trillions*) en activos financieros estadounidenses, mientras que las tenencias estadounidenses en activos extranjeros eran de 2.5 billones de dólares (*trillions*), dando un saldo en contra de Estados Unidos de 1.6 billones de dólares. Al respecto, puede verse Arista, Jane, "Flow of Funds", *Review and Analysis*, Financial Market Center, 1er. trimestre de 1999. Sobreendeudamiento que sólo alcanzaría a aparecer en tanto que alguna región económica, Europa o Japón, no sean finalmente absorbidas por la fuerza del dólar.

tendencias y características. Se pretende señalar que la desregulación financiera sobre las tasas de interés y el tipo de cambio han dado sustento a la expansión financiera internacional en manos privadas, particularmente por megaconglomerados y especialmente denominada en dólares, impulsando la globalización, abriendo mercados y defendiendo su libertad.

En la segunda parte se analizan algunos de los hechos característicos que han conducido a señalar la existencia de una época de globalización, con el objetivo de destacar algunos de los elementos sustantivos que han llevado a la formulación de la idea de globalización.

En la tercera parte del trabajo se hace una lectura de los cambios en la inserción de México en la economía internacional en el curso de los últimos veinticinco años, y cómo dichas transformaciones han llevado a las crisis de 1982, 1987, 1994 y ?

En la cuarta parte de este trabajo se busca introducir una lectura de las distintas versiones para la transformación de las relaciones financieras internacionales, que en los últimos tiempos se han dado por llamar Reforma al Sistema Monetario y Financiero Internacional o bien Nueva Arquitectura Financiera Internacional, se revisan las ideas presentes en el FMI, la OCDE, el BIS, la UNCTAD y la Comisión de Naciones Unidas sobre Economía y Desarrollo. Se agregan lo que se considera son algunas de sus principales limitaciones.

Finalmente, se abordan algunas propuestas para la regulación de los flujos de entrada y salida de capitales en México a partir de considerar una agenda de cooperación monetaria y financiera en el marco del TLC.

A lo largo del trabajo se insiste en que los mercados financieros, en las condiciones de una economía crediticia, requieren estar regulados. La gran discusión de nuestros años no es libertad-represión, sino desregulación-regulación. La relación entre banca e industria, entre interés y ganancia adoptó diversas modalidades de “regulación”, interna al conglomerado (Alemania), externa (Estados Unidos), teniendo como resultado una cierta modalidad histórico-concreta de estructura financiera que posibilitaba el financiamiento de la inversión. Una u otra estructura financiera específica puede tener o no una mayor propensión a la crisis financiera, sin embargo, ninguna alcanzará a estar exenta de ella, en tanto que la desregulación operada se encuentre inmersa en un proceso de mayor envergadura de desestabilización fundamental de las fuentes de la rentabilidad o ganancia.

Se busca argumentar en torno a la necesidad de avanzar hacia patrones monetarios y de relaciones crediticias internacionales reguladas que

permita el fortalecimiento de patrones monetarios y sistemas crediticios nacionales. Uno de los principales obstáculos al avance de cualquier propuesta de regulación financiera nacional-internacional es la propia política de Estados Unidos y su falta de voluntad para alcanzar nuevos términos de cooperación monetaria y financiera internacional.

Tanto para la estabilización financiera mexicana, como para la estabilización financiera internacional, Estados Unidos parece ser un actor económico y político fundamental, mientras que su moneda, su política financiera y sus intermediarios financieros avanzan hacia la presencia de un mundo financiero unipolar. De ahí que este apartado finaliza insistiendo en la necesidad de construir un nuevo cuadro de relaciones de cooperación monetaria y financiera con Estados Unidos. La regulación de los flujos especulativos de capital que entran y salen del país causando una enorme inestabilidad, requiere no solamente de la voluntad política nacional, sino también de la voluntad política de Estados Unidos de regular en su propio mercado a las empresas financieras.

Existe, en diversos sectores, la idea de avanzar en cambios sustantivos en el marco regulatorio a partir de la crisis financiera global, pero ésta se entiende como una mayor supervisión sobre los intermediarios financieros de los mercados emergentes, fórmulas para asegurar el refinanciamiento de pasivos y en todo caso normas de capitalización para los intermediarios de los países desarrollados. Continúa subyacente la idea de la regulación a través de la llamada disciplina de mercado que, en todo caso, se aplica sobre los mercados de las naciones menos desarrolladas.

De la discusión de las experiencias de las crisis financieras recientes probablemente pueda llegarse a la conclusión de que la regulación sobre los flujos de capital sólo es viable en la medida de que se acompañe de un descenso significativo de los compromisos derivados del servicio de la deuda externa. Cada día se reconoce, en los distintos ámbitos de discusión, el hecho de que el problema subyacente en las crisis financieras es el problema del creciente endeudamiento en moneda extranjera de las economías en desarrollo.

II. TRANSFORMACIONES FINANCIERAS EN LOS MERCADOS DESREGULADOS

Es ya un lugar común señalar que desde la ruptura de los acuerdos de BW, con el abandono de la paridad fija oro-dólar, los mercados financie-

ros nacionales y las relaciones financieras internacionales han venido transformándose de manera acelerada. Lo que en un inicio parecía un debilitamiento del dólar y de la hegemonía estadounidense, muy pronto, hacia los años noventa, aparece como un nuevo fortalecimiento de ambos, sin que incluso el surgimiento del euro hasta el momento, ponga en duda su preeminencia.⁶

El cuestionamiento de las regulaciones estatales de la posguerra en los mercados financieros, abrió espacio nuevamente a las ideas económicas liberales, a la franca dominación de la filosofía del libre mercado y ha conducido a la remoción sistemática de éstas en los ámbitos comercial y financiero en particular.⁷ A la llamada represión financiera se le atribuye la inhibición del ahorro, la obstaculización para la asignación eficiente de los recursos financieros, así como también se le considera una de las causas de la operación ineficiente de los intermediarios financieros. De ahí que se impulsaron sucesivas políticas de liberalización con el objetivo de elevar el ahorro, alcanzar una asignación eficiente de los recursos financieros y lograr una operación competitiva de los intermediarios. Así, encontramos hacia los últimos años del siglo XX:

- Desregulación sobre las tasas de interés y liberalización de las tasas de cambio.
- Crecimiento de las operaciones en centros financieros *off-shore*.
- Crecimiento de las operaciones financieras fuera de balance y del intercambio privado de títulos, con el resurgimiento y desarrollo de la innovación financiera.
- Amplio desarrollo de firmas financieras no bancarias, auge de los llamados inversionistas institucionales.
- Configuración de megaconglomerados financieros, con una tendencia a borrar las fronteras entre firmas bancarias y financieras no bancarias, ahí donde éstas existían, con una tendencia a la titulación del crédito.

6 Una discusión al respecto puede verse: Tavares, Maria de Conceicao y Fiori, José Luis (organizadores), *Poder e dinheiro. Una economía política de la globalización*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1997, pp. 55-86.

7 Al respecto puede verse: Bernis, Gerard de, "Se puede pensar en una periodización del pensamiento económico", *Problemas del desarrollo*, vol. 28, núm. 110, julio-septiembre de 1997, pp. 43-85.

- Tendencia a la ampliación de la expresión financiera de los activos, junto con un amplio movimiento hacia las privatizaciones y bursatilización de los activos.
- Privatización de los fondos de seguridad social.
- Crecimiento de la deuda de los estados nacionales y ampliación de su titulación.
- Crecimiento de los niveles relativos de endeudamiento del sector privado y de las familias.

En síntesis, los mercados financieros están más estrechamente vinculados y prevalece una financiación de las economías con una preeminencia del dólar y de las grandes firmas financieras en las operaciones. Entre las consecuencias directas, pueden señalarse:

- 1) Tendencia a la presencia de crisis financieras y/o bancarias tanto en los países desarrollados como en desarrollo.
- 2) Las crisis financieras han venido cobrando mayores proporciones y tienden a convertirse en crisis sistémicas, lo que se describe como “efecto contagio”.
- 3) Crecientes dificultades para enfrentar los requerimientos de liquidez frente a las crisis financieras.
- 4) Paulatino deterioro de la capacidad financiera de los Estados nacionales debido a la elevación de los costos financieros sobre sus ingresos fiscales.

Después de tres décadas de liberalización financiera, son muchos los análisis que la señalan como el proceso que ha conducido a la proliferación de crisis financieras. Prácticamente en todos los países en desarrollo, los procesos de desregulación financiera han desembocado en crisis bancarias y financieras, desde Chile en los años setenta, hasta México en 1994 e Indonesia en 1997. Sin embargo, particularmente las autoridades financieras estadounidenses y los organismos financieros internacionales, continúan insistiendo en las bondades de la libertad financiera y en la necesidad de su mayor ampliación.⁸

Por otra parte, dicho proceso no ha conducido a la elevación de las tasas de ahorro y por el contrario éstas han descendido en las mayores

⁸ Al respecto puede verse, entre otros: Lindgren, Carl-Johan *et al.*, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1996.

economías y también en los países en desarrollo.⁹ Por cuanto a la asignación más eficiente de los recursos financieros, ésta en todo caso no se ha traducido en mayores niveles de crecimiento de la producción ni de la inversión, ni en los países desarrollados, ni en los países en vías de desarrollo. En general, la economía mundial tiende a un descenso de su tasa anual de crecimiento e incluso a la depresión de algunas regiones, en relación con las tasas alcanzadas en la posguerra.

Por cuanto a la operación más eficiente de los intermediarios, encontramos mercados tendentes a una mayor conglomeración y especialmente en los años noventa las tendencias a la fusión se acompañan de la consolidación de las operaciones. Hecho que se acompaña de quiebras masivas en los países en desarrollo mientras que algunos de los mayores conglomerados van ampliando sus mercados, aunque ello no significa que se avance hacia una colocación más eficiente en términos de financiamiento de la inversión. Por el contrario, las tasas de inversión han tendido a descender respecto de sus niveles históricos tanto en los países desarrollados como en desarrollo, mientras que numerosas empresas e incluso conglomerados enfrentan sucesivos periodos de sobreendeudamiento que les conduce a adquisiciones forzadas, venta de activos, consolidación de operaciones, etcétera.¹⁰

Así, la citada desregulación financiera ha ampliado exponencialmente la inestabilidad financiera por todo el mundo, acompañada de la mayor fragilidad de las estructuras de financiamiento con tendencias recurrentes al sobreendeudamiento de empresas, familias y gobiernos, particularmente significativas en los países en desarrollo. La señalada transferencia de recursos públicos al pago de intereses condiciona toda la política de gasto e ingreso público de los Estados nacionales.

En suma, una parte creciente del excedente generado y del excedente por crearse, se convierte en renta o en promesas de renta destinadas a la ampliación de los flujos de capital en el sector financiero, sin que aparezcan signos de que éste será capaz de revertirlo al financiamiento de las economías. Mientras que la economía mundial crece lentamente, los flujos financieros se multiplican hasta tres veces por encima de ella. Además

9 Al respecto puede verse: Correa, Eugenia, "Liberalización y crisis financiera", *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 1, enero de 1999.

10 Al respecto puede verse: Vidal, Gregorio, "Las transformaciones en los mercados de capital y el desarrollo de la crisis", *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 2, febrero de 1999.

el hecho de que esta enorme masa de recursos financieros en manos de empresas financieras se encuentre principalmente denominada en dólares, dota a la economía estadounidense de un poder económico e incluso político sin rival y sin precedente en la historia reciente. De ahí, el señalado desinterés de las autoridades financieras estadounidenses y de los conglomerados de ese país en una cooperación monetaria que restituya el poder económico y político de otras monedas.

III. INVERSIÓN Y COMERCIO GLOBALES ¿?

El crecimiento del comercio mundial y la fuerza de la expansión extraterritorial de grandes consorcios —a través de adquisiciones en el extranjero, inversión de empresas transnacionales, colocaciones financieras de todo tipo en los centros financieros—, ha ofrecido la evidencia para señalar, entre algunos políticos y analistas, la presencia del fenómeno de la globalización de la economía.

La expansión de los consorcios más allá de sus fronteras había sido identificada y documentada en gran número de trabajos en el presente siglo y, en especial, venía siendo sencillo establecer en los hechos una importante internacionalización en el periodo de posguerra. Sin embargo, desde finales de los años setenta puede encontrarse en la literatura económica que, a partir del diagnóstico de una mayor interpenetración de los mercados financieros y una rápida relocalización de la planta productiva de las empresas transnacionales, se avanza en la idea creciente de una globalización económica. Llegando incluso a plantearse la idea de que se está conformando un sistema de producción internacionalmente integrado.¹¹ O bien, que se está configurando lo que sería propiamente dicho una economía mundial.

Las principales tendencias de la inversión extranjera directa y de las actividades de las empresas transnacionales ofrecen una visión objetiva del alcance y contenido de la llamada “globalización” y en especial lo que puede llegar a ser su comportamiento en el futuro inmediato.¹²

11 UNCTAD, *World Investment Report*, 1994.

12 Debe considerarse que el análisis estadístico presenta limitaciones procedentes de problemas de cuantificación asociados a los procesos de inflación-deflación, los amplios movimientos cambiantes, las operaciones que, con objetivos fiscales, son facturadas fuera de la matriz, la valuación del comercio intra-firma, etcétera.

La inversión extranjera mundial acumulada creció durante los años sesenta y hasta 1975 a un promedio anual de casi 10%.¹³ En la primera mitad de los años ochenta y al finalizar los años noventa, los flujos de inversión extranjera se contraen como parte de la dinámica descendente de la demanda, del crédito y de la inversión en las mayores economías. Es propiamente en los años ochenta y noventa, cuando existe un menor ritmo de crecimiento del comercio mundial, que la inversión extranjera directa posee mayor relevancia.

La mayor parte de los flujos de capital proceden y se invierten entre los propios países desarrollados.¹⁴ De manera que hacia 1997 de más de 3.5 billones de dólares de la inversión extranjera directa acumulada mundial 3.2 billones procede de los propios países desarrollados.¹⁵ Entre los países con mayores flujos de salida de inversión, destaca la participación relativa de Estados Unidos, estimándose que explica en 1997 el 25% de la inversión extranjera acumulada, le sigue Gran Bretaña (12%); Alemania (10%) y Japón (8%). Como receptores de inversión extranjera directa acumulada, los países desarrollados explican el 70% de ésta y el resto los países subdesarrollados. América Latina con el 11% en 1997, destacando Brasil y México; y, Asia con casi el 18% principalmente en China, Indonesia, Malasia y Singapur.¹⁶

La IED acumulada mundial alcanzó a representar en 1996 el 10.6% del producto bruto interno mundial, cuando en 1980 fue del 4.6%, en los países desarrollados la inversión extranjera acumulada fue del 7.6%, mientras que para los subdesarrollados representó el 15.6%.

13 Los periodos de mayor crecimiento relativo durante los últimos casi treinta años son la segunda mitad de los setenta, con un promedio anual del 13%, la segunda mitad de los ochenta y algunos años de los noventa donde casi alcanza un promedio anual del 20%.

14 Solamente unos diez países en desarrollo son los más importantes inversionistas y receptores de capitales. Igualmente son los países desarrollados los principales inversionistas, sitio de las casas matriz de los consorcios, representando más del 90%.

15 Las cifras son de UNCTAD. *World Investment Report*, Ginebra, septiembre de 1998.

16 Para tener una idea de magnitud, por su nivel como receptoras de inversión extranjera directa acumulada, Brasil se compara con Australia, España, Canadá y Holanda. México se puede comparar con Singapur o Italia. Los flujos anuales de dicha IED, en 1996 unos 338 mil millones de dólares, se estima representaban 5.6% de la formación bruta del capital fijo mundial (al inicio de los años ochenta fue del 3%) mientras que para los países desarrollados fueron el 3.6%, para los países subdesarrollados representaron el 8.7%. Sin embargo, para algunos países estos capitales representaron un nivel aún mayor, como por ejemplo Gran Bretaña 14.6%, Francia 8%, Estados Unidos 7%. Para América Latina fueron el 12% en promedio, Brasil el 7.5% y México el 14%. Para Asia el 7.4%, aunque para China fueron el 17%, Indonesia el 8.5%, Malasia el 11%, Singapur el 27.5%.

La citada expansión de la IED se realiza a través de las empresas transnacionales (ET). Los activos totales de las casi cincuenta y tres mil empresas transnacionales y sus casi cuatrocientos cincuenta mil filiales por todo el mundo en 1997, se estima sumaron 16.6 billones de dólares, 55% del producto mundial; sus ventas globales totales acumularon en 1997 unos 9.5 billones de dólares, esto es más del 30% del producto mundial, creciendo más rápidamente que el comercio y el producto mundial; las exportaciones totales de las filiales alcanzaron los 2 billones de dólares lo que significa casi un tercio de las exportaciones mundiales de bienes y servicios.

Las cien mayores empresas transnacionales cubre un universo de actividades económicas y poseen una gran significación en la producción y en el comercio de casi todo el orbe.¹⁷ Hacia 1996, las 100 mayores corporaciones transnacionales (seleccionadas por el volumen de sus activos totales en el extranjero), poseen activos por 4.1 billones de dólares, una cuarta parte de los activos globales de las casi cincuenta y tres mil empresas transnacionales y sus filiales. De ellos, 1.8 billones de dólares son de filiales y representan el 16% de los activos globales de las filiales extranjeras. Las cien sumaron el 24% de las ventas totales globales de las filiales. Asimismo estas cien emplearon a casi doce millones de personas de manera directa de los cuales casi siete millones se encuentran en sus filiales. Tienen su matriz setenta y cinco en Estados Unidos, Japón o Europa: veintiocho estadounidenses, dieciocho japonesas, once francesas, nueve de Gran Bretaña y nueve más de Alemania.¹⁸

Así, ciertamente el mundo de la expansión comercial y de la inversión extraterritorial es un mundo globalizado por un muy pequeño número de grandes conglomerados que tienen sus empresas matrices, principalmente, en algunas de las mayores economías, con una presencia verdaderamente mundial, concentran sus actividades en un reducido número de países subdesarrollados.

17 “La influencia de las mayores transnacionales en el producto, el empleo, los patrones de demanda, tecnología y relaciones industriales no debe ser subestimada: las mayores cien empresas transnacionales del mundo, en función de sus activos extranjeros, poseen 3.4 billones de dólares de activo global en 1992, del cual 40% son activos localizados fuera de sus países de origen. Las cien mayores controlan cerca de un tercio de la inversión extranjera acumulada. UNCTAD, *World Investment Report*, 1994, p. XXI.

18 Como señala la propia UNCTAD: “Controlando tal nivel de activos y de inversión extranjera acumulada, las cien mayores transnacionales tienen un impacto considerable tanto en los países de origen como en los países donde ubican sus filiales, en producción, patrones de demanda, tecnología y comercio, empleo y prácticas laborales.” *Ibidem*, pp. 5-8.

Ahora bien, a partir de las cifras disponibles, se estima que las empresas transnacionales empleaban a setenta y tres millones de personas al inicio de los años noventa, tanto en sus países de origen como en el extranjero. Lo que representaba cerca del 3% de la fuerza de trabajo mundial, y cerca del 10% del empleo pagado en actividades no agrícolas, y casi un 20% considerando únicamente a los países desarrollados. Además, se ha estimado que generaron un empleo indirecto de igual proporción o quizá más.¹⁹ Una estimación conservadora del total de empleos asociados con las empresas transnacionales podría ser de ciento cincuenta millones al inicio de 1990.²⁰

Las empresas transnacionales han venido incrementando más lentamente su empleo que su inversión.²¹ Así, la dinámica de la globalización significativa por cuanto a la inversión y la producción mundiales, posee un impacto mucho menor en lo que toca a la generación de empleo tanto directo como indirecto.

A pesar de su reducido impacto en el empleo, se ha estimado que el comercio intra-firma es uno de los elementos más dinámicos del comercio mundial. La posibilidad de incrementos en la productividad a través de la incorporación tecnológica y de inversión de estas empresas es limitada particularmente hacia las economías subdesarrolladas, dado el bajo nivel de inversión media de las filiales. De manera que ha sido relativa-

19 La importancia del empleo indirecto que estas empresas posibilitan, podría haber crecido en los últimos años cuando estas empresas emprenden procesos de reestructuración y concentran su producción en los segmentos del mayor valor agregado y desconciertan en otras empresas no necesariamente filiales, el abastecimiento de insumos diversos, sea a través de la subcontratación o simplemente de proveedores externos.

20 Puede verse UNCTAD, *op. cit.*, p. XXIII.

21 Ello puede explicarse, entre otros hechos, porque las empresas están ocupando tecnologías ahorradoras de mano de obra, se han intensificado el establecimiento de arreglos de subcontratación internacional o nacional que generan empleo fuera de las propias empresas transnacionales, y los esfuerzos de las empresas de reducir los costos a través de la racionalización y el menor tamaño del empleo. “De hecho, el empleo total en el sentido amplio de las mayores transnacionales industriales al finalizar los ochenta fue menor que en 1980 y es posible que haya declinado desde entonces. Sin embargo, consideradas todas las empresas transnacionales, el empleo total en ellas ha crecido un poco.”, *Ibidem*, p. XXIII. Por lo que corresponde a la transferencia de tecnología puede considerarse que ésta es sustancialmente mayor entre las propias economías desarrolladas, un indicador de ello “...el tamaño promedio de la inversión extranjera acumulada por filial en los países desarrollados (17.3 millones de dólares) es mayor que en los países subdesarrollados (4.3 millones de dólares)”. Sin embargo, los costos de dicha transferencia se han elevado, solamente las empresas matrices de Alemania, Estados Unidos y Japón recibieron por concepto de regalías y licencias casi 10 mil millones de dólares en 1986 y 39 mil millones de dólares en 1996, en este último año más del 22% procedieron de los países subdesarrollados, unos 8.4 mil millones, 6.5% de los flujos recibidos ese año, el mayor volumen corresponde a operaciones intra-firma.

mente poco el impacto de estas empresas en la necesaria incorporación de nuevas tecnologías.

Por otra parte, su presencia en el crecimiento del comercio exterior de las economías subdesarrolladas en las que se establecen filiales, en la medida en que una parte significativa de éste se trata de comercio intra-firma, concita a pensar que los frutos de la elevación de la productividad pueden ser trasladados hacia los países en donde se ubican las matrices a través de los precios de transferencia. Así, puede sostenerse la idea, presente en distintos análisis, de la limitada significación de la implantación de filiales en estos países, respecto del avance para la creación o consolidación local de la planta productiva y de la generación de empleo.

Por cuanto a la inversión extranjera de cartera,²² ésta ha sido un componente muy importante en los análisis del proceso de globalización, en particular por su expansión espectacular al inicio de los años noventa hacia los países subdesarrollados, llamados también mercados emergentes. Su origen puede establecerse en los procesos de desregulación financiera (al simplificar o eliminar reportes, garantías y reservas) que permitieron a las empresas financieras de las naciones desarrolladas, pero principalmente estadounidenses, adquirir títulos (bonos y acciones) procedentes de empresas domiciliadas en países subdesarrollados e incluso de gobiernos. A pesar de su dinámico crecimiento en los años noventa, estas colocaciones se caracterizan por tener grandes fluctuaciones año con año, por ejemplo en 1995 como efecto de la crisis mexicana o 1997 con la crisis asiática, o en 1998 con la llamada crisis global.

Por sus montos totales anuales esta inversión hacia los países subdesarrollados ha venido siendo cuantiosa, pues en 1991 suma casi 100 mil millones de dólares y en 1997 alcanzó los 360 mil millones.²³ Los flujos netos pueden variar significativamente, en virtud del refinanciamiento presente en muchas de estas operaciones y los cambios en el valor de los títulos. Sin embargo en el primer lustro de los años noventa la inversión neta de cartera hacia los países en desarrollo promedió los 61 mil millones de dólares por año, desde 1990 y hasta 1994. Entre 1995 y 1998 este promedio anual se estima en 35 mil millones.²⁴ En gran medida esta de-

22 Se distingue de la inversión directa en la medida en que no se compromete con el control administrativo de las empresas. *Idem*.

23 Corresponde a la suma de la emisión de bonos, acciones y créditos, cuadro 2.3, FMI, *International Capital Markets*, Washington, septiembre de 1998.

24 Cifras del FMI, *ibidem*, cuadro 2.1.

clinación se explica por la crisis mexicana (1995), la crisis asiática (1997) y la crisis brasileña (1999).

A diferencia de la IED cuyos determinantes están vinculados a la dinámica del mercado interno, costos de producción, control de mercado, aprovisionamiento de materias primas y estrategias de reestructuración y redimensionamiento. La inversión de cartera posee determinantes vinculados a las distintas oportunidades mundiales de colocación, principalmente de corto plazo, tasas de interés y tipos de cambio, así como perspectivas de adquisiciones, fusiones, etcétera.

El flujo de fondos hacia títulos de los países en desarrollo está basado, en la colocación, principalmente, en los mercados financieros de los países desarrollados de empresas públicas y privadas. De manera que dichos flujos están vinculados directamente a los cambios en la rentabilidad ofrecida en los mercados más desarrollados; a las expectativas de comportamiento económico de las empresas de los países en desarrollo; a la dinámica de las privatizaciones; a la capacidad de cobertura otorgada por las distintas garantías, y, al nivel de reservas internacionales del país que permite la convertibilidad de las colocaciones extranjeras. Las calificaciones de las agencias especializadas (Moody's y Standard and Poor's) han sido determinantes en el establecimiento de los márgenes y con ello en el costo de las nuevas colocaciones de bonos. Por su parte, los intermediarios financieros colocadores de las acciones, ADR's y bonos de las empresas locales (entre otros Merrill Lynch, Salomon Brothers, Goldman Sachs, JP Morgan, etcétera) fueron abriendo el mercado y marcando el nivel inicial de la valuación de los distintos títulos.²⁵

Los inversionistas institucionales de los países desarrollados han sido los agentes más importantes en la canalización de fondos tanto hacia el mercado de dinero como al mercado de capitales y también hacia los mercados emergentes. Se conoce como inversionistas institucionales a la amplia gama de fondos de pensión, sociedades de inversión, fondos manejados por aseguradoras, fideicomisos, etcétera.²⁶

El comportamiento de los flujos de inversión de cartera está supeditado a las determinaciones de colocación de un pequeño número de grandes inversionistas con un elevado poder de mercado, sus estrategias de colocación no están vinculadas tan directamente a la solidez de los fundamen-

25 Correa, Eugenia, "Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana", *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, abril de 1996.

26 Al respecto puede verse: FMI, *World Economic Outlook*, Washington, septiembre de 1994.

tos económicos de los países en cuestión, como en ocasiones se piensa, sino precisamente toman sus decisiones en función de las expectativas de rentabilidad en un mercado global. Ello es lo que ha dado fundamento a que en la literatura económica se insista en la globalización.²⁷

Así, cuando en los años ochenta y noventa descienden las tasas de crecimiento económico entre las mayores economías casi a la mitad del ritmo prevaleciente en los años cincuenta y sesenta, los elementos dinámicos de la economía mundial son el comercio y la inversión transnacional. A lo que se agrega la rápida transformación tecnológica en comunicaciones y procesamiento de la información. Por ello la insistencia de que la economía mundial está siendo dirigida fundamentalmente por estos elementos dinámicos y que la perspectiva o incluso la presencia de un mundo global rige los destinos de cada una de las economías nacionales. Elementos dinámicos que se acompañan de un pequeño número de grandes conglomerados financieros y no financieros a la cabeza del proceso de globalización.

Como se ha tratado de insistir, la globalización atiende principalmente a la expansión internacional de corporaciones e intermediarios financieros, con un elevado poder de mercado, en donde algunas de las economías subdesarrolladas participan con el establecimiento de filiales en su territorio o bien a través de la recepción de colocaciones financieras. El poder de negociación de los Estados nacionales con los conglomerados financieros y no financieros ha venido siendo reducido cuando, a cambio de participar en dicha globalización, han venido abriendo sus economías a la participación de empresas e intermediarios financieros extranjeros.

La citada modalidad de globalización ha estado acompañada de sucesivas quiebras de las corporaciones de los países subdesarrollados, han sido un número muy pequeño de éstas que han alcanzado a enfrentar la competencia. En gran medida ello ha sido posible cuando éstas han debido aceptar la participación, en distinta medida, de socios extranjeros. Tal es el caso de las reestructuraciones en curso en las economías asiáticas en crisis, como Corea, Indonesia, pero también de Brasil, Rusia, México, etcétera.

27 Al respecto puede verse: Correa, Eugenia, "Inversionistas institucionales en un mercado financiero global", en Mantey, Guadalupe y Levy, Noemí (comps.), *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, UNAM, DGAPA y ENEP Acatlán, por aparecer.

IV. MÉXICO: DEUDA Y CRISIS FINANCIERAS

Al finalizar el periodo de crecimiento con estabilidad, México enfrenta un mercado mundial de bienes y de capitales nuevamente inestable. La inflación en las mayores economías en los años setenta, el cambio en los precios relativos de nuestro comercio, la inestabilidad cambiaria entre las monedas más fuertes y el impredecible curso de las tasas de interés y de cambio en los mercados financieros. Todo ello fue deteriorando la estabilidad de la inversión y del financiamiento de las importaciones de insumos, maquinaria y equipo. Los déficit comerciales financiados con tasas de interés estables, fueron convirtiéndose rápidamente en elevados déficit en cuenta corriente, cuando los intereses de la deuda externa empezaron a crecer. Más aún, hacia 1979 el servicio de la deuda externa tenía que ser completamente refinanciado y las nuevas disposiciones de crédito se consumían en su servicio.

La crisis se desencadenó en 1982 cuando los recursos en los mercados financieros externos escasearon (en virtud de la elevación de las tasas de interés de la Reserva Federal), además nuestro principal mercado externo, Estados Unidos, se contrajo, y de conjunto todo ello detuvo el refinanciamiento del servicio de la deuda, imprescindible desde 1979.²⁸

México venía creciendo a tasas promedio del 6 y 7% anual durante los años sesenta e incluso setenta, pero a partir de la crisis de deuda y hasta el final del siglo, el crecimiento económico promedio anual se encuentra por debajo del crecimiento de la población. Las tasas de ahorro y de inversión han descendido en el curso de los procesos de apertura comercial (1985) y de apertura financiera (1990).

Durante los años de crecimiento con estabilidad de precios (cincuenta y sesenta) la mediación estatal en los flujos de financiamiento de la actividad productiva fue fundamental a través de la inversión pública directa en infraestructura, empresas de propiedad estatal y financiamiento desde la banca de desarrollo.²⁹ Muy pronto, este esquema de financiamiento de la actividad económica alcanza un límite cuando el proceso de endeudamiento externo, en condiciones de elevación de las tasas de interés externas y de acortamiento de los plazos de los créditos, llevo a

28 Al respecto puede verse: Correa, Eugenia, *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, UNAM, IIEc, 1992.

29 Al respecto puede verse: Vidal, Gregorio, *Grandes empresas, economía y poder en México*, México, Plaza y Valdez Editores y UAM-I, 2000.

contratar créditos sólo para enfrentar los vencimientos de deuda. Súbitamente, el gobierno se encontró con la imposibilidad de continuar median-do el proceso de inversión productiva.

La nacionalización bancaria, resultado de la crisis de la deuda de 1982, se convirtió en un proceso de cambio en la propiedad de los activos nacionales, cuando muchos de éstos estaban bajo formas de propiedad en torno a grandes grupos industriales-financieros. La paulatina transformación de la deuda pública interna en instrumentos negociables durante los años ochenta llevó a la concentración de activos líquidos que, en el curso del proceso de venta de empresas estatales, ofreció los medios necesarios para la constitución de nuevos grupos privados propietarios de antiguas empresas estatales o bien para la expansión de grupos preexistentes.³⁰

Mientras tanto, las finanzas públicas han venido encontrándose cíclicamente comprometidas con el servicio de la deuda externa y con los costos de la deuda interna en relación con las cambiantes tasas de interés, por un lado, mientras que por otro lado enfrentan las restricciones procedentes de las políticas de ajuste y estabilización, que les imponen alcanzar y mantener un equilibrio fiscal e incluso un superávit.

La apertura comercial, que acompañó a las políticas del Washington Consensus en los años ochenta, impuesta a los países deudores, comprometió radicalmente la posición financiera del gobierno, cuando las tasas de interés internas se convirtieron en el instrumento fundamental para la atracción de capitales para el financiamiento de los déficit comerciales y el refinanciamiento de mercado de la deuda externa. Así, las tasas de interés de los instrumentos de deuda gubernamental fueron el elemento de ajuste para dar soporte a una política de estabilización cambiaria con apertura comercial al finalizar aquellos años.

La reforma financiera se acompañó de la reprivatización bancaria llevando hacia un rápido reposicionamiento en el mercado de los bancos y con ello a una modificación de su cartera de clientes, de sus estrategias para la administración activa de sus balances y a un incremento notable de las operaciones interbancarias como fuente de liquidez fundamental. Todo lo cual impulsaba al incremento en los márgenes de intermediación bancaria y con ello al refinanciamiento de capital e intereses. Las elevadas tasas de interés locales se fueron convirtiendo en sobreendeudamiento de empresas locales, mientras que algunos de los grandes grupos con ac-

30 Al respecto puede verse *idem*.

ceso a los mercados internacionales fue cargando con pérdidas cambiarias sucesivas a lo largo de las devaluaciones.

El origen de la crisis bancaria se remonta al inicio de la reforma financiera de 1989 cuando se procedió a: desaparecer el encaje legal; a la privatización acelerada de los bancos y a la apertura del mercado financiero a los flujos de capital extranjero. En muy corto plazo, las altas tasas de interés reales, junto con la enorme entrada de capitales externos al mercado financiero (a pesar de las políticas de esterilización parcial) se tradujeron en una dinámica expansión del crédito. Elevadas tasas de interés, acompañadas de descenso en el ritmo inflacionario y expectativas de crecimiento económico a partir del TLC, se convirtieron en un incremento del crédito con un componente de refinanciamiento. Todo ello contribuyó a elevar los márgenes de intermediación y acelerar el crecimiento del crédito mismo con la capitalización de los intereses. Sólo parcialmente ese incremento del crédito se convirtió en mayor inversión productiva o en aumento de la demanda agregada de productos nacionales.

La crisis financiera mexicana de 1994-1995 se precipita nuevamente debido a las condiciones de sobreendeudamiento de la economía, esta vez no sólo del gobierno federal, empresas públicas y banca de desarrollo, sino también de empresas y bancos privados, en moneda nacional y extranjera. La elevación de las tasas de interés al inicio de 1994 por parte de la Reserva Federal, crearon las condiciones de crisis financiera cuando, como en 1982, el refinanciamiento de pasivos alcanza nuevos límites. Los inversionistas de cartera encontraron en los tesobonos la fórmula para garantizar sus rendimientos sin salir apresuradamente del mercado nacional en un año electoral.³¹ Se conocía que la burbuja de rendimientos no continuaría mucho tiempo más, a lo que se agrega el alza de las tasas de interés en Estados Unidos que modificaba rápidamente las expectativas de rendimiento entre los inversionistas estadounidenses.

Si bien la liquidación de las posiciones extranjeras en tesobonos en el corto plazo motivaron la respuesta de las autoridades financieras estadounidenses para otorgar fondos para la estabilización del mercado mexicano. También estuvo presente la preocupación por evitar la insolvencia en el conjunto de los compromisos externos de México. A la liquidación de los tesobonos en moneda extranjera, se agregaron los vencimientos de deuda

31 Habían venido teniendo una rentabilidad en dólares durante casi cuatro años en el mercado accionario de un 50% en promedio anual, mientras que en el mercado de dinero un promedio de 15 a 20 puntos porcentuales por encima de instrumentos semejantes.

externa de corto plazo y el servicio de la deuda de largo plazo, tanto de empresas como de bancos y del propio sector público.³²

La crisis financiera de 1994-1995 precipitó la crisis bancaria que venía gestándose desde meses atrás. La elevación de los pasivos en moneda extranjera de los bancos locales con la devaluación de 1994 se convirtió en un desbalance cambiario de alrededor de 30 mil millones de dólares que fue parcialmente compensado a través de la elevación de las tasas de interés en los primeros meses de 1995, con lo que se profundizó la frágil condición de los prestatarios locales.

La crisis bancaria fue enfrentada con el objetivo de impedir la quiebra de los mayores intermediarios. Sin embargo, al mantenerse las elevadas tasas de interés (para continuar ofreciendo rendimientos atractivos a los capitales extranjeros en el mercado financiero), no se recuperó la capacidad de pago de los prestatarios locales. Con lo que el rescate bancario (principalmente compra de cartera a través del Fobaproa) no ha resuelto ni el problema de la crisis bancaria ni ha permitido la recuperación de los flujos de financiamiento indispensables para la actividad económica.

Las negociaciones para el “paquete de rescate” de la crisis de 1994 condicionaron las políticas instrumentadas para enfrentar la crisis bancaria, el rescate de los bancos y en todo caso el rescate de los deudores morosos.³³ Sólo el incremento de las tasas de interés que se impuso durante 1995, buscando rescatar la confianza de los inversionistas extranjeros y tratando de evitar la salida de capitales nacionales, duplicó en unos meses los pasivos bancarios, condujo a la capitalización de intereses de muchos

32 Todo ello fue estimado por el secretario del Tesoro estadounidense en el Congreso para 1995 en la cifra de 81 mil millones de dólares. Al inicio de 1995 el Banco Interamericano de Desarrollo estimaba que la pérdida de los asalariados por el ajuste cambiario tendría un monto aproximado de 32 mil millones de dólares, lo que equivale a un 40% de los vencimientos esperados para 1995. Considerando la declaración hecha por Michael Camdessus, director general del FMI, donde señala que el acuerdo está basado en “una reducción significativa en el salario real promedio y representa una gran contribución del sector obrero a la posibilidad de reasumir el crecimiento”, el pago de los rendimientos, sólo de 1995, se solventaría en dos años y medio.

33 Así, la decisión de garantizar los depósitos por igual, incluso los depósitos interbancarios, la decisión de no proceder hacia un control parcial de cambios, la decisión de elevar las tasas de interés como fórmula de recuperar la “confianza” de los “inversionistas” extranjeros, la decisión de no intervenir sino parcialmente a algunos bancos, la decisión de no proceder al congelamiento parcial de los mayores depósitos, la decisión de no instrumentar el rescate de la banca por la vía de la nacionalización de algunos de los grupos bancarios. En todas estas decisiones tuvo una participación decisiva el FMI. Estas decisiones, en particular la política de mantener elevados rendimientos en pesos para recuperar la “confianza” de los “inversionistas” extranjeros, fueron elevando las carteras vencidas de los bancos por un lado, y por otro incrementando aceleradamente la masa de depósitos bancarios.

créditos cuyas garantías perdían valor al tiempo en que la economía se contraía.³⁴

Las tasas de interés locales están supeditadas a las necesidades de refinanciamiento de las posiciones pasivas externas. Y por ello altamente vulnerables a las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales y finalmente ligadas a la afluencia y permanencia de flujos de capital así sean estos de cartera, de corto plazo y de elevado costo.

Por otra parte, el traspaso de los costos del rescate de los bancos a las finanzas públicas y su saneamiento para la venta y control por bancos extranjeros, transfiere a los contribuyentes las pérdidas generadas. Todo ello está conduciendo a la pérdida del control nacional sobre el sistema de pagos, la moneda y el crédito. El predominio de la banca extranjera en el mercado nacional,³⁵ sin ningún acuerdo monetario y político (a la manera de la Unión Europea), conduce a una creciente presencia de ésta en la propiedad de otros activos nacionales.³⁶

Con todo ello puede explicarse el interés por esclarecer el origen de las sucesivas crisis financieras mexicanas, mientras que éste se vincula a la excesiva represión financiera preexistente y a errores de política económica, la respuesta es disciplina de mercado y por tanto evitar todas aquellas políticas que apuntan hacia una regulación sobre los mercados, incluyendo los controles sobre entrada y/o salida de capitales, sean éstos de cartera o de inversión directa. En tanto que, cuando los orígenes se sitúan precisamente en la desregulación sobre los mercados financieros, alcanzan sustento todas aquellas políticas que conducen a una nueva regulación financiera, incluyendo aquellas relativas al control de capitales. Li-

34 El mayor volumen del crédito se encuentra otorgado a los sectores empresariales de gran tamaño, mientras que un gran número de deudores bancarios pequeños y medianos empresarios y familias, tienen un pequeño monto de los activos totales de la banca. Así, remover del balance de los bancos los activos improductivos tenía la mayor importancia, pero por su monto e impacto sobre las necesidades de conformación de reservas y capitalización, éstos son un pequeño número de créditos de gran volumen. La reestructuración y el descuento parcial con cargo a los contribuyentes ha sido una fórmula para la participación gubernamental del rescate.

35 De acuerdo a las cifras que presenta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a finales de 1999 un 20% del capital contable de los bancos en México corresponde a filiales extranjeras, sin considerar la participación accionaria minoritaria en los bancos locales.

36 Además, la nueva inserción de México en la economía internacional ha llevado a que las políticas presupuestales nacionales compitan con el nivel de ajuste presente en otras economías, que las tasas de interés locales compitan con las señaladas en otros mercados. Tal fue el caso, por ejemplo, durante 1998, cuando la crisis rusa (de agosto) llevó a ajustes presupuestales en Brasil y México, tal es el caso de los ajustes y del nivel de las tasas de interés presentes en el curso de la crisis brasileña. Tal puede ser el curso de las sucesivas crisis en cualquier otra latitud, lo mismo puede ser Argentina o Hong Kong.

bertad-represión, desregulación-regulación resumen el debate contemporáneo. No hay más respuestas, a la disciplina de mercado le continúa la dolarización, sea ésta a través de un Consejo Monetario, de una decisión gubernamental unilateral, de la presión-decisión del mercado.

V. CRISIS Y REFORMA FINANCIERA

Las sucesivas crisis financieras nacionales e internacionales y la más reciente crisis global, así calificada por Alan Greenspan, de 1997 y 1998 renovaron las voluntades políticas entre autoridades y organismos financieros de emprender una reforma financiera internacional y cambios en la regulación y supervisión sobre los mercados, en particular, en la reunión de Halifax (1995) de los presidentes del grupo de los siete países más desarrollados. Desde entonces distintos grupos de trabajo para la supervisión y regulación financiera internacionales han intensificado su trabajo e incluso se crearon otros más. Los resultados de estos trabajos empezaron a conocerse en 1998, llamándose a fortalecer e incluso a crear una nueva arquitectura financiera internacional.³⁷

A pesar de la decisiva presencia del conglomerado financiero en los diversos mercados, de su participación activa en los grupos y comités para la reforma, en los distintos reportes apenas se menciona, o incluso se hace caso omiso del elevado poder de mercado de algunas firmas, su presencia notable en algunos mercados, instrumentos, actividades, de su acción en los cambios abruptos en la composición de sus carteras que precipitan crisis financieras.³⁸

La reforma financiera aún está en curso, todavía muchas de las ideas están a nivel de recomendaciones. Sin embargo, otras acciones están siendo parte de renovadas prácticas de vigilancia y supervisión instrumentadas por el FMI. Entre algunas de éstas se encuentran:³⁹

37 OCDE, *Summary of Reports on International Financial Architecture*, octubre de 1998, en línea.

38 Al respecto puede verse: Correa, Eugenia, "Conglomeración y reforma financiera", *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, por aparecer.

39 Entre los grupos de trabajo establecidos destaca la participación de instituciones como el Banco de Pagos Internacionales que ya venía funcionando a través de distintos grupos y comisiones; un grupo especial de la presidencia de Estados Unidos; el Fondo Monetario Internacional; la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE); el Banco Mundial; la Organización Mundial de Comercio; el Grupo de los Siete (G-7); el Instituto de Finanzas Internacionales; la Reserva Federal, la Oficina del Controlador de la Moneda y el Comité de Banca y Servicios Financieros de la Cámara de Diputados, todos ellos de Estados Unidos; el Comité sobre Sistema Financiero Global

a) *Promover la transparencia, estándares contables y de administración de riesgo y supervisión.* A través de la suscripción de acuerdos voluntarios para proseguir estándares de publicación de información respecto de reservas internacionales y deuda externa; de transparencia fiscal y probablemente muy pronto se terminen de aprobar estándares de transparencia en política monetaria y financiera.

El FMI trabaja junto con otras instituciones financieras y con el sector privado para que los países desarrollen y den a conocer la información que permita evaluar los sistemas financieros y su potencial vulnerabilidad.

b) *Supervisión bancaria y fortalecimiento de los sectores financieros.* Después de más de 130 crisis bancarias en los últimos años y las expectativas de otras más en los años por venir y en virtud de que éstas se atribuyen principalmente a la debilidad de los marcos supervisores, normativos y contables, las acciones emprendidas se encaminan a la transparencia y estandarización contables. Entre las acciones emprendidas de mayor trascendencia se encuentra un Programa de Evaluación del Sector Financiero que ya se aplica de manera piloto en doce países e incluye entre otras cuestiones:

- Desarrollar indicadores de solvencia y manejo prudencial de las instituciones financieras, así como indicadores del sector corporativo.
- Identificar fortalezas y debilidades en los mercados financieros, estructura, eficiencia y liquidez en los mercados de dinero y capitales, y en los mercados de divisas y deuda.
- Identificar las políticas de préstamo de los bancos centrales, incluyendo sus actividades como prestamista de última instancia.
- Revisar y evaluar los sistemas de pagos, incluyendo procedimientos de administración de riesgos.
- Reformar el marco legal, la regulación prudencial y supervisión, para la observancia de estándares y buenas prácticas.
- Adecuación de políticas, regulación y marco supervisor para las instituciones financieras, incluyendo la aplicación de los princi-

del G-10 donde participan funcionarios de bancos centrales; el Comité de Normas Contables Internacionales; la Asociación Internacional de Derivados y Swaps; un grupo privado formado por doce grandes instituciones financieras y presidido por Goldman Sachs y J. P. Morgan.

pios de capitalización adecuada recomendados por el Comité de Basilea.

- Adhesión a los estándares internacionales en políticas monetaria y financiera, contabilidad, revelación e informes.
- Acuerdos para administrar crisis con redes de seguridad financiera, fórmulas para la liquidación de bancos. Esquemas de seguro de depósitos limitados y otras garantías.
- Fórmulas para apreciar lo que se llama la vulnerabilidad estructural sustantiva y las desviaciones de las buenas prácticas para minimizar los riesgos sistémicos, estableciendo un programa de reformas al sistema financiero, incluyendo su secuencia y las necesidades de asistencia técnica.⁴⁰

c) *Con relación a la deuda externa.* Se está publicando una compilación de las estadísticas de deuda externa, junto con el Banco Mundial, la OCDE y el BPI, conocida como *Creditor-Based Joint Debt Statistics*.⁴¹ Asimismo se están instrumentando sistemas de monitoreo de la deuda privada de corto plazo, y también de las líneas interbancarias (este último ya está vigente para Argentina, Brasil, Ecuador, Indonesia, Corea, México, Filipinas, Tailandia y Turquía).

El FMI desarrolla modelos buscando encontrar un mecanismo de detección temprana para ayudar a prevenir una crisis de balanza de pagos.

Otros temas también relativos al endeudamiento externo se están debatiendo entre las instituciones internacionales y el sector privado, como: modificar los términos de los contratos de emisión de bonos soberanos para facilitar una ordenada solución cuando se presente una crisis financiera; la configuración de comités acreedores; formas para establecer un diálogo regular entre acreedores y deudores; medidas para alcanzar un refinanciamiento de las líneas de corto plazo.

40 Además, el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria recientemente concluyó una revisión del marco sobre capital adecuado y su guía de prácticas sanas para la contabilidad y revelación crediticia. Fondo Monetario Internacional, *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, 24 de septiembre de 1999, información en línea.

41 Al respecto se señala que un incremento significativo de la relación entre la deuda externa de corto plazo y las reservas internacionales crean un elevado riesgo de crisis. Sin embargo, en sucesivas crisis, el nivel de deuda de corto plazo se conoce después del estallido, cuando se estiman los recursos necesarios para impedir la suspensión de pagos y se enfrenta un encarecimiento del refinanciamiento especialmente de este tipo de pasivos.

d) *Normatividad en quiebras y principios de gobierno corporativo.* Se adoptó una Ley Modelo en mayo de 1997 para tratar con la insolvencia entre deudores y acreedores de diferentes países, la Ley Modelo se encuentra bajo consideración entre diferentes países.⁴²

Por otra parte, el Banco Mundial está conduciendo a los gobiernos hacia las reformas que deben emprenderse bajo lo que se conoce como las prácticas de buen gobierno. Reformas en los sistemas de insolvencia y el marco institucional, incluyendo el desarrollo de tribunales especializados en bancarrota.⁴³

La OCDE, el Banco Mundial y el Comité de Basilea están coordinando sus acciones en torno a lo que se conoce como principios de gobierno corporativo, aunque no son obligatorios a los países miembros de la OCDE.

e) *Riesgos monetarios y financieros sistémicos internacionales.* Se estudian medidas que puedan mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional. Estudia el FMI regímenes cambiarios, mercados de activos y flujos de capital internacionales, con diversas visiones sobre las ventajas de regímenes de tipo de cambio fijo o flotante en mercados financieros liberalizados. En un estudio más reciente el FMI señala la importancia de mantener la libertad cambiaria y alejarse de prácticas diversas de controles de capital.

Además, se incrementaron los recursos del FMI con un acuerdo de revisión de cuotas, pero la propuesta de aumentar la emisión de DEG aún no ha sido aprobada, como tampoco la propuesta de colocar instrumentos de deuda en los mercados.

f) *Otras reformas.* Se han formado grupos para revisar y proponer reformas en los sistemas de pagos y principios por los que debe regirse, con el objetivo de garantizar un funcionamiento seguro y eficiente de éstos. Otros estudios están en curso con objetivos diversos como el relativo a los riesgos bancarios derivados de sus relaciones con empresas financie-

42 La Comisión de Naciones Unidas sobre Leyes Comerciales Internacionales (*UNCITRAL* por sus siglas en inglés), el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Tribunales.

43 Promover la operación de leyes de insolvencia confiables e incentivos para los deudores y acreedores para utilizar los mecanismos de insolvencia. Además, el FMI está preparando un informe sobre procedimientos de insolvencia ordenada y efectiva. El BM intenta usar este reporte en sus esfuerzos de guía para crear efectivos regímenes de insolvencia para los países en desarrollo en donde participará la Comisión de Naciones Unidas. El Comité de Derechos de los Acreedores e Insolvencia de la Asociación Internacional de Tribunales está desarrollando un Código de Insolvencia, el cual puede proveer un modelo para los países que están en el proceso de reformar y modernizar sus leyes de insolvencia.

ras altamente apalancadas, el impacto de las actividades de los centros financieros *off-shore*, los riesgos de la eventual extrema volatilidad de los flujos de capital y del endeudamiento de corto plazo.⁴⁴

Multitud de grupos de trabajo y de foros se han formado; sin embargo, se avanza muy lentamente en la construcción institucional, y en realidad parece ser el deseo general instrumentar una reforma solamente a través de reajustar el marco institucional sin cambios significativos. La participación de los países de los mercados emergentes, siendo los que padecen las más graves consecuencias económicas de las sucesivas crisis financieras y los que en gran medida deben instrumentar las transformaciones normativas en sus sistemas financieros, continúa en gran medida limitándose a recibir e instrumentar el cúmulo de propuestas de reforma.

Las acciones y recomendaciones en torno a la nueva arquitectura incluyen temáticas de gestión económica más amplias que aquellos que tradicionalmente se incluían en las acciones del FMI y del BM. La consideración de problemas por ejemplo de buen gobierno o principios de políticas sociales o gobierno corporativo o leyes de quiebra o tribunales especiales para bancarrotas, dibuja la presencia de una percepción, entre los distintos actores, de la necesidad de reestructurar la vida institucional económica, pero también política y social, especialmente de las economías de los mercados emergentes.

En gran medida el problema fundamental subyacente, que a través de las reformas incluidas en la nueva arquitectura se pretende enfrentar, es el problema de la deuda externa. Así, en el más reciente informe del Grupo de Trabajo⁴⁵ constituido por la presidencia estadounidense para señalar cuáles reformas deben emprenderse para “salvaguardar la prosperidad en el sistema financiero global”, emitió siete recomendaciones sustantivas:

44 Por ejemplo, el Foro de Estabilidad Financiera, formado en 1999 con autoridades nacionales de los países del G-7 y de autoridades internacionales responsables de cuestiones sobre estabilidad financiera y representantes de grupos regulatorios internacionales. El Banco Mundial prepara lo que se considera podrían ser los principios generales en buenas prácticas en políticas sociales, mientras que su presidente ha señalado que la nueva arquitectura financiera internacional debe ser acompañada de una nueva arquitectura para el desarrollo.

45 Informe de la “Independent Task Force” auspiciado por el Consejo sobre Relaciones Exteriores.

Hills, Carla *et al.*, “Safeguarding the Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture”, *Report of an Independent Task Force*, auspiciado por el Council on Foreign Relations. Publicado por el Instituto de Economía Internacional, septiembre de 1999.

1. El FMI debe prestar en términos más favorables a los países que vayan tomando medidas efectivas para reducir su vulnerabilidad y debe publicar sus evaluaciones sobre estas medidas para que el mercado las conozca.

Por su parte, las economías emergentes deben mantener su casa en orden, deben emprender una serie de políticas económicas y de reformas estructurales: políticas macroeconómicas sanas, incluyendo evitar grandes déficit presupuestales; una administración prudente de la deuda que no permita pasivos líquidos de los sectores público y privado por encima de sus activos líquidos (reservas); y desalentar grandes desequilibrios monetarios (*currency mismatching*); evitar también grandes déficit en cuenta corriente, y monedas sobrevaluadas; mantener un sistema financiero fuerte y bien regulado que cumpla con los estándares internacionales.

2. El FMI debe supervisar a las economías emergentes con sistemas financieros frágiles, que deben tomar medidas fiscales transparentes y no discriminatorias para desalentar las entradas de capital de corto plazo y fortalecer aquellos flujos menos presentes en las crisis como los flujos de largo plazo como la IED. Imponer este tipo de gravamen sobre las entradas de capital de corto plazo hasta que éstas tengan la habilidad de intermediar dichos flujos de manera fuerte y retirarlos pues son medidas que suelen desgastarse con el tiempo y perder efectividad.

Además, las medidas deben ser transparentes y diseñadas no para impedir la entrada de instituciones financieras extranjeras. No deben imponerse controles o impuestos sobre las inversiones de largo plazo, pues las alejan.

3. Todos los países del Grupo de los 7 deben incluir “cláusulas de acción colectivas” en los contratos de bonos soberanos de los países emergentes. Además, en casos extremos en los que sea necesario reestructurar la deuda privada, el FMI deberá proveer soporte financiero solamente a los países deudores que se comprometan de buena fe en las discusiones de reestructuración con sus acreedores privados y debe también estar preparado para dar soporte temporal para enfrentar pagos de deuda.

El FMI debe también impulsar a las economías emergentes para que implementen sistemas de seguro de depósitos limitados, que impongan los costos de las quiebras bancarias sobre los accionistas y acreedores privados no asegurados.

Reducir el riesgo sistémico e impulsar la disciplina de mercado evitan do el riesgo moral que se ha propagado a través de los sucesivos rescates.

4. El FMI y el G-7 deben firmemente advertir a las economías emergentes que no financiarán la defensa de tipos de cambio fijos. Se considera que una de las principales acciones para reducir el riesgo de crisis es una política cambiaria de las economías emergentes correcta. Evitar sobrevaluaciones, evitar tasas fijas, la recomendación debe de ser “flotación administrada”.

5. Para los países en crisis, el FMI debe ajustarse a los límites normales de préstamo y debe abandonar los paquetes de rescate. Para el caso de crisis sistémicas que puedan afectar al sistema monetario internacional el FMI puede recurrir a la emisión de DEG. Sin embargo, el FMI debe manejarse con sus líneas de crédito existentes cuando los problemas son mayormente responsabilidad del país; y, puede utilizar fondos especiales, de contagio, cuando el país es una víctima inocente. Una clara definición del acceso a los préstamos del FMI se considera es la base para evitar que se presente nuevamente el riesgo moral.

6. El FMI debe enfocarse sobre las políticas monetaria, fiscal, de tipo de cambio y del sector financiero y no en las reformas estructurales de largo plazo; debe concentrarse en acciones para prevenir las crisis y debe normalmente prestar menos. El Banco Mundial debe enfocarse en la reforma estructural de largo plazo, sin involucrarse en los rescates o en la administración de las crisis. Debe diseñar redes de seguridad social, la pobreza y reformas sociales.

7. Debe realizarse una conferencia global de ministros o de jefes de Estado para ofrecer el apoyo necesario para alcanzar el consenso sobre las prioridades y la agenda específica de acciones que los países deben de tomar para fortalecer sus sistemas financieros nacionales.

Es claro en este informe que la prosperidad del sistema financiero global depende de una nueva arquitectura financiera internacional que se levanta sobre las instituciones de BW y que deberá transformar tanto los sistemas financieros de las economías en desarrollo, como sus mercados, políticas públicas y sistemas de gobierno, a través de instrumentar las recomendaciones del FMI y del BM, al continuar y profundizar las libertades de mercado.⁴⁶

La nueva arquitectura financiera en esta perspectiva avanza a través de programas y acciones que se convierten en compromisos de los países en desarrollo con el FMI, el cual es la entidad que puede hacer obligatorias las recomendaciones, acuerdos y convenios alcanzados en los distintos grupos.⁴⁷

46 Aquí, la disciplina de mercado significa que aquellos países que finalmente caen en crisis, a pesar de la atenta vigilancia y sucesivas recomendaciones del FMI, deben “poner en orden su casa” y por tanto instrumentar políticas contraccionistas cuyos principales costos recaen sobre la población más desprotegida.

47 Por ejemplo, cuando establece los criterios de elegibilidad para las líneas de crédito contingente: “El miembro debe satisfacer los siguientes criterios en el momento en que se apruebe un desembolso de una línea de crédito contingente: las políticas previas y los planes de políticas futuras deben ser tales que se considere poco probable requerir de mayores recursos. El miembro no debe de

Se concibe así prevenir o evitar crisis bancarias, cambiarias o de deuda a través de una nueva arquitectura que se sustenta en reformar a los países emergentes, cuando los mayores mercados financieros se encuentran en los países desarrollados, cuando las operaciones, la innovación y las empresas financieras más importantes, se encuentran y operan primordialmente en los países del Grupo de los Siete, y de éstos, ocupando un lugar destacado Estados Unidos.⁴⁸

La libertad financiera; es decir, crediticia, bursátil y cambiaria, es todavía un objetivo estratégico de las autoridades económicas y de las firmas financieras estadounidenses. El control sobre los flujos de capital, los controles cambiarios, la fijación cambiaria y en general cualquier restricción a la libertad de los movimientos de capital (especialmente vinculada a otras monedas relativamente fuertes) son inaceptables.

Por ello, una nueva arquitectura procedente del marco de intereses estratégicos actuales de Estados Unidos no puede enfrentar algunos de los problemas fundamentales que explican la vulnerabilidad y fragilidad financiera imperante, por ejemplo:

- El endeudamiento externo de las economías en desarrollo que, a pesar de las sucesivas renegociaciones y refinanciamientos, continúa representando una carga incompatible con el desarrollo.
- Los flujos de capital que han sido un elemento de desestabilización y detonador de las crisis financieras, además de que no han sido una fuente de financiamiento en las economías que les reciben.
- La volatilidad cambiaria presente, incluso entre las monedas de las mayores economías. Se mantiene la firme convicción de la libre convertibilidad, aún cuando las sucesivas crisis financieras han mostrado la necesidad de prácticas regulatorias para la estabi-

estar enfrentando un contagio relacionado con dificultades en su balanza de pagos. Los resultados económicos deben haber sido evaluados positivamente por el Consejo Ejecutivo... y sus políticas deben haber continuado siendo evaluadas favorablemente. En la evaluación de los resultados económicos de los miembros se tomarán en cuenta los progresos alcanzados por los miembros en adherirse a los más importantes estándares aceptados internacionalmente. Los miembros deben tener relaciones constructivas con los acreedores privados y deben haber hecho progresos satisfactorios en limitar la vulnerabilidad externa a través de administrar el nivel y la estructura de sus deudas externas y sus reservas internacionales...". Fondo Monetario Internacional, *Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, 24 de septiembre de 1999. "Eligibility Criteria for the IMF's Contingent Credit Line (CCL)", información en línea.

48 O como se dice: es más fácil ver la pestaña en el ojo ajeno que la viga en el propio.

lización cambiaria, cuando los niveles inflacionarios se han estabilizado.

- La insistencia en la transparencia no ha sido tan amplia como para regular (o invitar a suscribir convenios) la actividad financiera en los centros extraterritoriales *off-shore* que continúan siendo administradores de fortunas en búsqueda de discreción o incluso de refugio de fondos procedentes de actividades ilícitas, aun cuando se reconoce que lesionan gravemente la estabilidad financiera.⁴⁹

Otros estudios y propuestas para emprender una reforma a la arquitectura financiera, sin embargo, con menor incidencia en la política internacional pueden considerarse brevemente. Por ejemplo, un reciente estudio de un grupo de trabajo de las Naciones Unidas⁵⁰ señala que existe una enorme discrepancia entre el mundo financiero cada vez más sofisticado y dinámico, con carteras financieras globalizadas y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo. De ahí que insiste en tomar medidas urgentes tales como:

1. Las economías industrializadas deben adoptar políticas fiscales expansionistas y permitir la presencia de déficit comerciales con las economías en desarrollo.
2. El FMI debe contar con mayores recursos, utilizando los fondos de contingencia antes de que se acaben las reservas de los países afectados, los cuales deben adoptar medidas de ajuste que den particular énfasis a la distribución equitativa de los costos del ajuste. El FMI debe mantener una supervisión eficaz de las políticas económicas advirtiendo de casos de desaceleración del crecimiento o de desempleo, como también de presiones inflacionarias y deterioro de los equilibrios externos.

49 Aunque niega el valor de la transparencia, la comunidad financiera por todo el mundo continúa convencida de las virtudes del “secreto bancario”.

50 Una propuesta de reforma más profunda a la arquitectura financiera internacional, puede encontrarse en: Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, 21 de enero de 1999. Información en línea; para una propuesta de reforma de las relaciones financieras internacionales puede verse: Correa, Eugenia *et al.* (coords.), *Globalidad y reforma al sistema monetario internacional*, México, Miguel Porrúa Editores, 1999; y finalmente para una lectura crítica de las reformas emprendidas puede verse el trabajo de Mayer, Martin, *Risk Reduction in the New Financial Architecture: Realities, Fallacies, and Proposals*, Brookings Institution, 1999, en línea.

3. Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas de los países industrializados, con un nuevo diseño de instituciones y políticas internacionales para mantener a estas economías en un punto cercano al pleno empleo y con estabilidad de precios.
4. La provisión adecuada de liquidez internacional en casos de crisis podría por el momento quedar en manos del FMI, en tanto que éste evite medidas de sobreajuste, los nuevos mecanismos de financiamiento compensatorio y de contingencia deben utilizarse permitiendo a los países disponer de recursos en una proporción mucho mayor a la actual, sentando las bases para un servicio estable y de baja condicionalidad para los países afectados por el contagio; definiendo de antemano los requisitos para optar por ellos. No debe extenderse la condicionalidad a áreas relacionadas con las estrategias e instituciones de desarrollo económico y social.
5. Adoptar códigos internacionales de conducta en materia fiscal, monetaria y financiera, principios adecuados para el manejo corporativo, estándares contables y mayor transparencia de la información y mejores supervisión y regulación financieras. Todo ello incluido en normas internacionales que permitan combatir el lavado de dinero, la evasión tributaria y la corrupción. De manera que respondan adecuadamente a mercados globalizados de capital y de crédito.
6. Se recomienda crear una autoridad financiera mundial o un Comité Permanente de Regulación Financiera Mundial, que formule normas internacionales, con la participación del mayor número de países. Las normas deben abarcar también a los inversionistas institucionales y a los centros financieros *off-shore*.
7. La clasificación del riesgo soberano debe someterse a parámetros estrictos y objetivos y del conocimiento público.

Por cuanto a la regulación sobre los flujos de capital, este grupo de trabajo de las Naciones Unidas señala que los diversos instrumentos para su regulación deben ser considerados como permanentes, aunque ajustables, entre otros apunta los siguientes:

- a) Debe propiciarse la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales. La mayoría de los países industrializados han tenido en su historia extensos periodos

de control de capitales y su liberación ha sido muy gradual en las últimas décadas. La liberalización financiera en estos países debilita o destruye la solidez de sus sistemas financieros. Los ciclos de auge y colapso se vinculan a los flujos de capital, no sólo por su magnitud sino también por su composición.

- b) Los países en desarrollo y las economías en transición deben conservar su derecho a desincentivar o controlar la entrada y salida de capitales, entre ellas: la imposición de encajes a las entradas de capital de corto plazo; diversos impuestos; requisitos sobre plazos mínimos o de liquidez a los bancos de inversión y fondos mutuos; regulaciones prudenciales sobre las instituciones financieras nacionales tales como encajes o requisitos de liquidez, límites a los precios de los activos en garantía.
- c) Es un complemento necesario garantizar un adecuado manejo de la estructura de plazos del endeudamiento externo (e incluso interno) del sector público.

En relación con el servicio de la deuda externa de los países en desarrollo y las economías en transición señala que deben incorporarse disposiciones que permitan, con la anuencia internacional, suspender el servicio de la deuda externa, como alternativa a la fuga desordenada de capitales que no sólo afecta a los países deudores, sino también a la mayoría de los acreedores.⁵¹ Un marco normativo y legal para estas suspensiones que permita tanto la obligatoria participación de los acreedores en la reprogramación, como un plazo determinado para su realización.

Un trabajo no tan reciente, el informe de la Comisión sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, señala la conveniencia de instrumentar controles a los flujos de capital desde sus fuentes, es decir en los propios mercados de los países desarrollados y sus empresas financieras, como por ejemplo requerimientos de reservas líquidas ponderadas por el riesgo sobre los fondos mutuos o sobre el crédito bancario externo.⁵² Acerca de los controles, o la administración de un país sobre sus activos y pasivos externos, el citado documento señala que éstos pueden adquirir muy diversas modalidades, por ejemplo reservas especiales sobre los pa-

51 El marco legal para ello puede encontrarse en las disposiciones del artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. *Idem*.

52 Muchas otras propuestas en este sentido pueden encontrarse en: UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1998, Ginebra, septiembre de 1998, pp. 98-105.

sivos bancarios con no residentes, o restricciones sobre los activos y pasivos bancarios netos en moneda extranjera; controles a la entrada de inversión extranjera directa y de cartera a través de licencias, topes a la participación accionaria en empresas domésticas, permisos para la emisión y colocación en mercados internacionales; controlar el nivel de préstamos en moneda extranjera de las empresas nacionales, etcétera.⁵³

VI. REGULACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL: UNA AGENDA DE COOPERACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Así, por lo antes dicho, puede sostenerse la idea de que existen los medios y recursos institucionales necesarios para instrumentar legítimamente controles de capital, desde los mercados de los países industrializados y también en los países en desarrollo. Sin embargo, la insistente defensa de la libertad financiera, pareciera sostenerse en el interés de fortalecer un mundo financiero unipolar, con libertad para la rápida consolidación financiera y la competencia financiera conglomerada, en donde los procesos de inversión, ahorro y consumo quedan sujetos a los términos del poder de mercado de un reducido grupo de firmas financieras globales.

Desde la perspectiva del presente trabajo, una nueva arquitectura financiera internacional requiere del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados nacionales que permita la construcción institucional reguladora de los mercados y de las firmas conglomeradas.

El tema de la Cooperación Monetaria no ha sido del interés de las autoridades financieras en la región del TLC. Ni siquiera en el curso de las negociaciones de este acuerdo se consideró pertinente incluirlo. Se llegó a señalar que cualquier medida en este sentido contravendría las bases jurídicas mismas de cuando menos México y Estados Unidos. De manera que se consideró que simplemente trabajando algunos aspectos de coordinación monetaria entre la Reserva Federal y el Banco de México sería posible una relación de mercado estable y próspera. Sin embargo, la crisis de 1994 y la sucesiva vulnerabilidad financiera ponen en evidencia la necesidad de avanzar en la perspectiva de prevenir nuevos episodios de

53 El citado informe señala que la libertad en los movimientos de capital no fue un principio en los artículos del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Bajo el artículo VI, sección 3, los miembros explícitamente acordaron el derecho a regular los movimientos de capital internacionales en tanto estos controles no restrinjan las transacciones corrientes. *Ibidem*, p. 104.

crisis financieras, a través de la construcción de arreglos monetarios y financieros que posibilite enfrentar nuestros comunes problemas.

Considerando que el objetivo central de una agenda de discusión tri-lateral para la Cooperación Monetaria y Financiera en el TLC es la expansión de las capacidades productivas y del empleo en cada país de manera estable, sostenida y de largo plazo, los siguientes podrían ser algunos de los más importantes puntos de la citada agenda:

- Un acuerdo entre las autoridades monetarias de los tres países para establecer tipos de cambio entre las tres monedas ajustables (en función de los niveles esperados de inflación, crecimiento de la productividad y posición comercial), anunciando previamente los tipos de cambio objetivos, y el compromiso común de intervención para mantenerlos. Esto es, adoptar tipos de cambio fijos pero ajustables de manera previsible.
- Un acuerdo para posibilitar que las empresas no financieras de México mantengan una composición de pasivos en moneda extranjera limitada a un cierto porcentaje; se propone que éste no sea superior al 20% (en función de la composición importada de sus activos físicos). Tomando en cuenta un cierto periodo para el ajuste necesario.
- Un acuerdo para posibilitar que las empresas financieras en México, sean éstas sucursales o filiales de empresas extranjeras o mexicanas, mantengan una posición en pasivos en moneda extranjera no superior al 20% de su cartera total, y que ésta se encuentre equilibrada monetariamente con sus activos (ello en función de los servicios financieros que deben otorgar).
- Un acuerdo para la reestructuración de la deuda pública externa de México que posibilite, a través del otorgamiento de garantías por la Reserva Federal, que los títulos resultado de su redocumentación comprometan una tasa de interés de un punto porcentual por encima del ritmo inflacionario estadounidense.
- Un acuerdo para el intercambio de información sobre los depósitos de no residentes, con objetivos de transparencia fiscal y para buscar frenar el lavado de dinero procedente de actividades ilegales.
- Un acuerdo que posibilite avanzar hacia el equilibrio fiscal regional, con metas específicas en cada una de las etapas para la con-

vergencia fiscal, lo que contribuiría a elevar los ingresos fiscales del gobierno mexicano (actualmente el 11% del PIB).

- Un acuerdo que permita, reconociendo las actuales asimetrías económicas regionales, que México mantenga un déficit fiscal anual del orden de 4 puntos porcentuales del PIB por encima del proyectado para los otros dos países del TLC.
- Fortalecer con mayores recursos al Banco de Desarrollo del TLC con el objetivo de financiar proyectos de inversión con cooperación regional. En el cual, las aportaciones de Estados Unidos y del Canadá sean canalizadas a la compra de la maquinaria y equipo imprescindible para su ejecución. De esa manera, las industrias productoras de dichos bienes ganarán un mayor dinamismo, mientras que México, con un menor desarrollo relativo podrá modernizar algunos sectores productivos.
- Un acuerdo para la estabilización de los flujos financieros que incluya medidas comunes para desalentar los movimientos especulativos de capital y la afluencia de capitales golondrinos. Controlar los movimientos de capital en la zona del TLC es necesario, especialmente porque es difícil para un solo país en lo individual realizarlo. Por ello es necesario que las autoridades financieras estadounidenses controlen el alto nivel de riesgo en que se colocan sus inversionistas institucionales.⁵⁴

Con seguridad una agenda de discusión para la cooperación monetaria y financiera en el TLC deberá de incluir otros asuntos. Sin embargo, regular a los inversionistas institucionales estadounidenses y evitar que se coloquen en posiciones de alto riesgo es una tarea apremiante y seguramente muy difícil desde el punto de vista político en virtud del alto grado

54 Barry Eichengreen y Donald Mathieson señalan que: “Desde una perspectiva internacional, una cuestión vital es si realmente los fondos de cobertura desestabilizan los mercados cambiarios. Un punto clave es si los fondos de cobertura que intercambian en los mercados de divisas ha adquirido un papel importante como conductores en el comportamiento de manada de los inversionistas, que algunas veces caracteriza a estos mercados. Otro asunto es si es que los fondos de cobertura están más o menos deseosos que otros inversionistas institucionales de unirse en un movimiento generalizado contra una moneda debilitada. Al inicio de 1998 sobre un capital de casi 4.8 mil millones de dólares, LTCM administraba posiciones en balance que totalizaban 120 mil millones de dólares, que implica en promedio unas 25 veces su capital. Al mismo tiempo, LTCM estaba administrando un total de 1.3 billones de dólares, en valor bruto nacional, en instrumentos derivados en el mercado privado, *total gross notional off-balance-sheet derivative contracts*, en “Hedge Funds: What Do We Really Know?”, *Social Science Research Network*, en línea.

de concentración existente en este mercado y la enorme cantidad de recursos de que disponen.

Fortalecer el peso mexicano no tiene únicamente un objetivo nacionalista o de soberanía, su fortaleza permitirá entre otras cuestiones:

1. Sanear las finanzas públicas debilitadas tanto por la escasa tributación, como por la presencia de elevadas tasas de interés en el mercado nacional y el alto *spread* pagado por la deuda externa, vinculado justamente a la incertidumbre cambiaria.
2. Sanear el sistema financiero que opera en pesos en el mercado nacional, posibilitando un manejo adecuado de su balance en moneda extranjera.
3. Estabilizar las expectativas para los inversionistas nacionales y de toda la región del TLC.
4. El avance en el saneamiento de las finanzas públicas de México y la construcción de los mecanismos para la convergencia fiscal, permitirán disponer de recursos, de manera sana, para enfrentar los programas necesarios para el crecimiento del empleo y de la productividad.

VII. UN CONTROL SOCIAL SOBRE LA CREACIÓN DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL CON PATRONES MONETARIOS NACIONALES LIMITADOS

Si bien la cooperación monetaria y financiera entre México y Estados Unidos, sea en el marco del TLC o no, es importante para alcanzar una regulación efectiva sobre los flujos de capital, también es necesario avanzar hacia un control social de la creación de liquidez internacional, con la presencia de patrones monetarios y de relaciones crediticias internacionales reguladas. Nuevamente uno de los principales obstáculos al avance de cualquier propuesta de regulación financiera internacional es la propia política de Estados Unidos. Tanto para la estabilización financiera mexicana, como para la estabilización financiera internacional, Estados Unidos parece ser un actor económico y político fundamental, en tanto que su moneda, su política financiera y sus intermediarios financieros avanzan hacia la presencia de un mundo financiero unipolar.

De la discusión de las experiencias de las crisis financieras recientes, puede concluirse que la regulación sobre los flujos de capital, solo puede

alcanzar sus objetivos de estabilización y es viable si se acompaña de un descenso significativo del servicio de la deuda externa. Cada día se reconoce en los distintos ámbitos de discusión el hecho de que el problema subyacente en las crisis financieras es el problema del endeudamiento externo de las economías en desarrollo.

Las profundas transformaciones en la economía y de los mercados financieros en los últimos treinta años permiten identificar los dos grandes procesos que llevaron a la ruptura de las estructuras financieras nacionales: la desregulación (libertad en las tasas de interés y de movimientos de capital) y la conglomeración de los activos.

La historia de las crisis bancarias y financieras muestra que los términos en que, en su curso, se resuelva el conflicto entre prestamistas y prestatarios, crédito y ganancia, establecen los parámetros futuros que posibilitan o entorpecen el flujo de financiamiento del desarrollo. Los arreglos institucionales que abran espacios rentables a la producción financiada de manera eficaz (oportuna, suficiente y de bajo costo), en particular en aquellos sectores económicos que juegan un papel fundamental en la creación de empleo y elevación del consumo, pueden configurar un círculo virtuoso de inversión-consumo que amplía las capacidades productivas.

Algunas innovaciones sociales en la construcción institucional de la sociedad podemos esperar el siglo que inicia, probablemente cuando la nueva arquitectura hasta ahora diseñada empiece a mostrar sus límites. Podrá avanzarse hacia una nueva estructura financiera que reconstruya las relaciones entre banca, industria y Estado. Una nueva relación de propiedad y de participación de la sociedad en las empresas, en los bancos y en las decisiones de la política económica.

Las empresas conglomeradas y altamente concentradas requieren de regulaciones. Éstas podrán desarrollarse en tanto que las sociedades entiendan y sean capaces de ejercer su interés común sobre el interés particular de un reducido grupo de accionistas o de un pequeño grupo de gerentes deseosos de elevar sus dividendos o bonos, aun a costa del desempeño económico de las empresas, del desempeño productivo, de creación de empleo y de compromiso con la ciudad, región o país donde se encuentran, sobre la ecología, etcétera.

Asimismo puede esperarse alcanzar una participación justa y equitativa en la gestión de las relaciones financieras internacionales entre las naciones. Entre otros asuntos, las relaciones cambiarias y financieras. El dinero, la producción de medios de pago, de intercambio y de acumulación

de riqueza no pueden continuar siendo gestionados por manos privadas y conglomeradas. Su interés social es tan enorme que requiere de una gestión social sobre su creación y distribución. Ello implica que la banca de depósito pase a regirse bajo nuevas formas de control social. De manera que la expansión de medios de pago quede supeditada a los objetivos de ampliación de las capacidades productivas con estabilidad cambiaria y de precios.

Producción de dinero, equivalente general de nivel nacional, regional e internacional con la participación de la representación de cada una de las naciones que se benefician o perjudican con su expansión o restricción. En manos privadas y con elevada conglomeración ha llevado al cambio en la propiedad de los activos, a la destrucción de parte de los aparatos productivos locales y especialmente a la imposibilidad de ampliar las capacidades productivas y el empleo. Empleo y creación de medios de pago bajo la gestión de formas institucionales más democráticas podría ser una de las resultantes del cambio social del nuevo siglo.

La expansión económica basada en la universalización del trabajo asalariado se tropieza en nuestros días con la imposibilidad de emplear rentablemente a una parte importante del mundo. El mundo del trabajo asalariado parece reducirse (con relación al mundo de pueblos y regiones excluidos del empleo y del consumo). La globalización financiera ha resultado una mezcla de grandes flujos de capital y desempleo que se delata explosiva si consideramos el número de guerras que se inician cada año, el número de refugiados e inmigrantes que se agregan a la estadística, la ampliación de la pobreza y en general las muy diversas formas de expresión del descontento. De ahí la importancia de la gestión social en la creación de medios de pago en donde cada Estado nacional sostenga su posición en el contexto internacional a través de consolidar su gestión sobre su moneda y su crédito.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERNIS, Gerard de, “Se puede pensar en una periodización del pensamiento económico”, *Problemas del desarrollo*, vol. 28, núm. 110, julio-septiembre de 1997.
- CORREA, Eugenia, “Liberalización y crisis financiera”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 1, enero de 1999.

- , “Inversionistas institucionales en un mercado financiero global”, en Mantey, Guadalupe y Levy, Noemí (comps.), *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, UNAM, DGAPA y ENEP Acatlán.
- , “Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana”, *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, abril de 1996.
- , “Conglomeración y reforma financiera”, *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- , *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI Editores, 1998.
- , *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1992.
- , GIRÓN, Alicia, MARTÍNEZ, Ifigenia (coords.), *Globalidad y reforma al sistema monetario internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1999.
- GIRÓN, Alicia, “Mutaciones financieras y crisis bancarias en el sudeste asiático”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 1, enero de 1999.
- , “Globalización financiera y mercados contestatarios”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coords.), *Crisis financiera: mercado sin fronteras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA y El Caballito, 1998.
- HILLS, Carla *et al.*, “Safeguarding the Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture”, *Report of an Independent Task Force*, auspiciado por el Council on Foreign Relations, publicado por el Instituto de Economía Internacional, septiembre de 1999.
- KREGEL, Jan, “Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 1, enero de 1999.
- LINDGREN, Carl-Johan *et al.*, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1996.
- MANTEY, Guadalupe, “Experiencias de la crisis mexicana y tailandesa en los noventa”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 2, febrero de 1999.
- , “Efectos de la liberalización financiera en la deuda pública de México”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coords.), *Crisis financie-*

ra: mercado sin fronteras, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA y El Caballito, 1998.

MARTÍNEZ, Ifigenia, “Hacia una solución integral al problema de la deuda externa: una propuesta”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coords.), *Crisis financiera: mercado sin fronteras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA y El Caballito, 1998.

MAYER, Martin, *Risk Reduction in the New Financial Architecture: Realities, Fallacies, and Proposals*, Brookings Institution, 1999, en línea.

TAVARES, Maria de Conceicao y Fiori, José Luis (coord.), *Poder e dinheiro. Una economía política de la globalización*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1997.

UNCTAD, *Trade and Development Report, 1998*, Ginebra, septiembre de 1998.

VIDAL, Gregorio, “Las transformaciones en los mercados de capital y el desarrollo de la crisis”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 2, febrero de 1999.

—, *Grandes empresas, economía y poder en México*, México, Plaza y Valdez Editores y UAM-I, 2000.

—, “Mercados internacionales de capital e inestabilidad financiera”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coords.), *Crisis financiera: mercado sin fronteras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA y El Caballito, 1998.

FLUJOS DE CAPITAL Y TASAS DE INTERÉS

Alicia GIRÓN GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Crecimiento crediticio y burbujas financieras*. III. *Tasa de interés y crecimiento económico en Estados Unidos*. IV. *Evolución de los mercados emergentes*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

La palabra crisis en el idioma chino significa peligro y oportunidad. En los tiempos como los que vivimos es muy importante que nosotros mantengamos nuestra perspectiva y sabiduría para definir el peligro en orden de crear una oportunidad, el punto específico radica en convertir el miedo en una ganancia.

La especulación puede no hacer daño como burbujas en el curso corriente de las empresas. Pero la situación resulta seria cuando la empresa misma se convierte en burbuja de un remolino especulativo.

John MAYNARD KEYNES

I. INTRODUCCIÓN

Los mercados financieros durante los últimos años han tenido periodos de creciente inestabilidad, colocando a los intermediarios financieros en gran riesgo, pero también a los operadores de la oferta crediticia y a los demandantes de fondos a escala internacional. Después de un periodo de estabilidad financiera que va de Bretton Woods hasta la inconvertibilidad del dólar en 1971, los mercados financieros pasan de un proceso de represión y control por el Estado a uno distinguido por la desregulación y la liberalización financieras. Las tres últimas décadas están caracterizadas por sucesivas crisis financieras nacionales e internacionales, y por movi-

* Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, responsable del proyecto "Presente y Futuro de los Servicios Financieros". La autora agradece el apoyo de José Martín Guerra, becario del proyecto y de la maestría en economía financiera de la ENEP Aragón.

mientos de capital orientados por el liderazgo de la tasa de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Las grandes operaciones billonarias realizadas a través de registros electrónicos, proceso sofisticado y complejo en el marco de la era de la globalización y de la integración de los mercados financieros, corresponden a la innovación financiera, resultado de la desregulación y liberalización financieras. Sin embargo, a pesar de la innovación financiera y el acelerado cambio tecnológico presente en los mercados financieros, la presencia del dólar y de los intermediarios financieros estadounidenses en el comportamiento de los flujos de capital a nivel internacional continúan siendo determinantes. La eventual evaluación de pérdida de hegemonía de aquella nación, presente en los años setenta, debe ser reformulada, pues su capacidad para mantener altas tasas de crecimiento económico durante los últimos años, atrayendo hacia su mercado capitales procedentes del mundo entero, le han permitido transferir de manera exitosa, cuando menos hasta ahora, las tendencias deflacionarias hacia el resto del mundo.

El objetivo central del trabajo, radica en relacionar la tasa de interés como mecanismo de regulación de los flujos de capital en el ámbito internacional, y, por tanto, con algunas tendencias en la evolución de los mercados emergentes.

II. CRECIMIENTO CREDITICIO Y BURBUJAS FINANCIERAS

Durante las dos últimas décadas, el financiamiento externo de los mercados emergentes ha estado caracterizado por una creciente participación de los mercados de capital privado, generando los procesos conocidos como bursatilización y titulación del crédito. Estos flujos de financiamiento para el desarrollo económico de los países ha tenido repercusiones en el ámbito económico, político y social, muy diferente al financiamiento que otorgaron los organismos financieros internacionales y la banca transnacional desde la posguerra hasta la crisis de deuda externa en los años ochenta. A partir de este momento, el financiamiento se caracteriza por una intermediación creciente en los mercados de valores, las operaciones fuera de balance de los bancos, la creciente participación de los inversionistas institucionales; así como de una política hegemónica que da prioridad a la desregulación de los sistemas financieros y a la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos. En este contexto,

las políticas macroeconómicas —en especial— y el papel de la evolución de la tasa de interés y la política monetaria de Estados Unidos cobran importancia crucial en el desempeño de los mercados financieros y sobre el comportamiento de los flujos de capital hacia los países con mercados emergentes.

El proceso de bursatilización se enmarca en un periodo de creciente inestabilidad, caracterizado por la participación de los flujos de capital como detonadores de crisis nacionales e internacionales; además de las fusiones, adquisiciones y megafusiones bancarias e industriales. Sus antecedentes están en el cambio estructural de la economía internacional en los años ochenta, principalmente por la caída de la ganancia en la esfera real de la producción que incidirá en el aumento de la ganancia en la esfera financiera.

A partir de los años ochenta la economía estadounidense sufre un desajuste en su estructura financiera, la caída de las ganancias en la esfera productiva fueron muy drásticas casi en todos los sectores; en consecuencia, las inversiones fueron bajas en su mayoría. Se inicia el proceso de desreglamentación de los mercados financieros y la liberalización del sector.¹

En este proceso, la Reserva Federal de los Estados Unidos invierte en sanear su sistema financiero con 150 mil millones de dólares. El quiebre de la bolsa de valores en octubre de 1987 exhibe la abundancia financiera de las acciones y el incremento inusitado en los precios de los activos financieros y reales a los que subyace un excesivo coeficiente de endeudamiento.

La competencia entre los mercados financieros y los distintos intermediarios origina una vasta gama en la oferta de servicios financieros, y amplía el consumo de dichos servicios entre las familias y las empresas, pero cuando hay una mayor venta de dichos servicios, la propia ampliación del crédito con elevadas tasas reales de interés, como las prevalentes desde los años ochenta, producen de inmediato las condiciones para una burbuja financiera que fácilmente llega a desajustar los sistemas financieros nacionales e internacionales. Es importante mencionar que la integración de los mercados financieros hace más vulnerable el mercado financiero internacional, dando una respuesta internacional en todas las

1 Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas de la economía mundial”, *Estudios Económicos y Financieros*, octubre de 1992, p. 28.

economías “emergentes” y en los países desarrollados. Aunque para algunos académicos la integración financiera y su globalización no son una realidad, los procesos de desregulación financiera están lejos de producir una convergencia de las condiciones de competencia y estructuras financieras. Por otra parte, los hechos ocurridos en los años setenta como la explosiva liquidez en los mercados y el crecimiento sostenido de la inflación en esos años, incidieron en las políticas de restricción monetaria en Estados Unidos y en Europa, facilitando el encarecimiento del dólar a principios de los años ochenta, hecho que se acompañó de una creciente desregulación en los mercados financieros que junto con la tasa de interés en Estados Unidos permitió aumentar los flujos de capital hacia ese país.

Dos son los hechos importantes en esta década: la pérdida cuantiosa de la banca comercial estadounidense con las moratorias presentadas por los países de alto endeudamiento como México y Brasil, que reestructuraron su deuda con el Plan Baker, y las altas tasas de inflación generalizadas en todas las economías en desarrollo. El quiebre de la bolsa de valores en 1987 fue el resultado del creciente apalancamiento de la banca comercial estadounidense y el incremento de los activos, así como la nueva participación de los intermediarios y la innovación de los productos financieros.

La competencia de los bancos con otros intermediarios financieros y la pérdida del tradicionalmente importante papel desempeñado por la banca comercial junto con el incremento de las operaciones fuera de balance (*off-balance-sheet*), además de la participación de nuevos instrumentos financieros,² han llevado a cuestionar si dicha banca está en declive o están cambiando sus funciones.³ Así los cambios en los sistemas bancarios impulsados por las tendencias resultantes de la fuerza de la innovación financiera y la emergencia de nuevos productos; es decir, la valorización, la integración, la globalización y el movimiento hacia los mecanismos de mercado están siendo determinantes en la construcción de los precios relativos en cada una de las regiones del mundo desarrollado y en desarrollo, y en la distribución y cambio en los flujos de capital internacionales.

2 Girón, Alicia, “Mutaciones financieras y crisis bancarias en el sudeste asiático”, *Revista de Comercio Exterior*, México, vol. 49, núm. 1, enero de 1999.

3 The 30th Annual Conference on Bank Structure and Competition, organizada en mayo de 1994 por la Reserva Federal de Chicago, se dedicó al tema ¿The Declining Role of Banking?

El estudio de las crisis bancarias en los países en desarrollo que fácilmente se convierten en crisis financieras, no se pueden estudiar sin tener contemplado varios elementos en el marco del proceso de desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales.

Para algunos autores, el tipo de desregulación que se ha dado en los ochenta ha sido una que ha llevado a la mundialización de los mercados financieros. Una integración de los mercados financieros que está cambiando el patrón de financiamiento de la acumulación. Una integración financiera que se corresponde con cierto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, con una incorporación tecnológica acelerada en el sector, que dejó a éste interconectado por todo el mundo las 24 horas del día de cada país. Una integración financiera que hace imposible desvincular los distintos mercados financieros y que debe acompañarse de una creciente armonización de los distintos marcos regulatorios financieros de las economías capitalistas desarrolladas, apuntando en el sentido de buscar ordenar, garantizar y consolidar la integración financiera, y propiamente la globalización económica.⁴

Estos cambios en la estructura han permitido que no haya ninguna teoría económica que englobe y explique de manera ordenada y de manera convencional los cambios en la moneda, el financiamiento y las actividades especulativas. Tomando en cuenta argumentos tanto de la teoría neoclásica como la teoría post-keynesiana nos pueden acercar a una mejor comprensión de la estructura productiva y financiera actual en el marco de la globalización. Sin embargo, cabe recordar el acercamiento a los ciclos económicos y las crisis recurrentes del sistema capitalista, donde la innovación es decisiva en la toma de decisiones de los diferentes actores de la producción y de los cambios institucionales.⁵

La teoría del crecimiento económico y su interpretación con relación al financiamiento del desarrollo económico conlleva a plantear ambas corrientes en el pensamiento económico entorno a interpretaciones de la neutralidad y no neutralidad de la moneda y la interpretación de los fenómenos financieros.

Los desajustes que se tienen en el mercado no sólo son resultado de decisiones para lograr un mayor o menor financiamiento sino también

4 Correa, Eugenia, *Crisis y desregulación financiera*, México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 167.

5 Schumpeter, Joseph, *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1934; la innovación es un concepto que a lo largo de la obra de este autor refleja la relación entre el financiamiento y el sector real donde el sector financiero juega un papel fundamental.

son decisiones que corresponden a los cambios estructurales en la producción. Sin embargo, en el marco de la teoría convencional, las abundantes explicaciones que se derivan de la escasez del ahorro y de las diversas condiciones que determinan el comportamiento de su oferta y demanda, resultan insuficientes, particularmente cuando consideramos que justamente la desregulación financiera desde hace dos décadas ha conducido a descensos significativos en el nivel de ahorro e incluso de crecimiento y de inversión en las mayores economías.

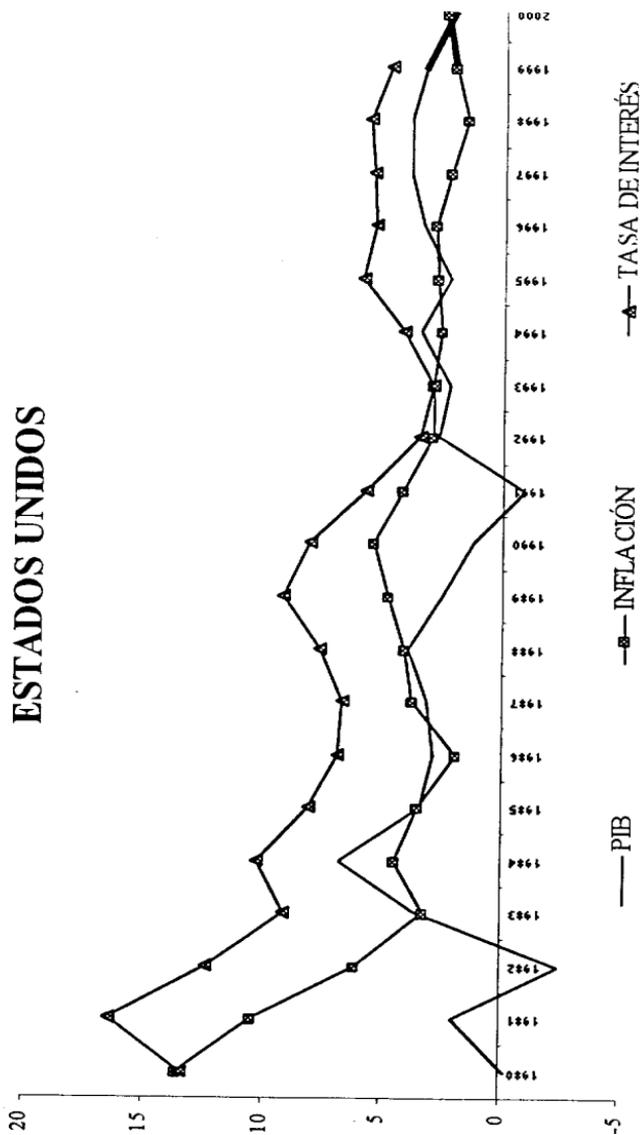
III. TASA DE INTERÉS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ESTADOS UNIDOS

Durante la última década, la tasa de interés fijada por el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos ha jugado un papel determinante en la regulación y evolución de los flujos de capital a escala internacional, definiendo una estrecha relación entre la política monetaria y la política económica por lograr tasas crecientes de crecimiento acordes a la trayectoria del ciclo económico de la economía estadounidense. En 1982, las tasas de interés previas a la crisis financiera estadounidense crecieron hasta alcanzar en promedio el 18% (*Prime Rate*), en tanto que la tasa del PIB registró una caída hasta niveles del 2.2%. Las tasas de interés empiezan a descender al tiempo que se inicia el crecimiento sostenido de la economía estadounidense y empiezan a estabilizarse hasta 1992.

Por su parte, el Grupo de los Siete⁶ mantuvo un comportamiento de tasas de interés a la baja desde principios de los años noventa, siendo los casos de Japón y Alemania los más ilustrativos. La tasa Libor y la de fondos federales de Estados Unidos se mantienen con una trayectoria similar de ascensos y descensos.

6 Los siete países industriales: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Estados Unidos, Canadá y Japón.

INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS ESTADOS UNIDOS



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, Washington, octubre de 1999

La tasa de los fondos federales de Estados Unidos durante los años noventa pasó de 8.1% en 1990 a un 3.2% en 1993 para posteriormente ascender a un nivel de 5.84% para 1995 y tener descensos pequeños entre 1995 y 1998; es decir, hay un periodo de descenso (1991-1993) y ascensos paulatinos durante todo 1994, y después descensos paulatinos desde 1995. En esta última etapa existe una trayectoria de crecimiento del producto hasta principios de 1998, no obstante que con la explosión de la crisis asiática las expectativas del crecimiento económico son menores, no sólo para Estados Unidos sino para el resto del mundo. Particularmente para la región latinoamericana el descenso en el crecimiento económico es muy significativo, al pasar de 3.4% de crecimiento promedio anual entre 1991 y 1997, a niveles de 2.5% en 1998 y un estimado de 0.6% en 1999.

Es importante destacar que entre 1993 y principios de 1995 hay un crecimiento importante en el financiamiento hacia los países emergentes, incluido el bloque asiático, las economías en transición y latinoamericanas, al tiempo que ocurre un crecimiento extraordinario del precio de las acciones en el mercado bursátil estadounidense, pues el índice *Dow Jones* ha crecido desde 1990 hasta abril de 1999 un 300%, en tanto que, desde 1982, éste ha crecido en promedio 13 veces.

No obstante, la rápida forma en que se le dio salida a la crisis asiática, en el curso de los meses de finales de 1999 y principios del 2000, la inestabilidad financiera global ha sido una característica, sin que el ascenso en las tasas de interés determinadas por la Reserva Federal logren el deseado aterrizaje suave en su economía. La reducción del precio de las materias primas y la amplia deflación en otros mercados continúan siendo los elementos que sostienen el amplio flujo de capitales hacia la economía estadounidense y que mantienen elevadas tasas de crecimiento económico, creando la expectativa de grandes dificultades para alcanzar un aumento gradual y con ello la creciente probabilidad de un aterrizaje no tan suave. Por ello, el mercado financiero bursátil estadounidense, crecientemente apalancado, se ha incrementado de manera muy significativa hasta poner en riesgo la posible continuidad del desarrollo económico de Estados Unidos y de algunas economías emergentes como la mexicana.

Ahora bien, se desprenden dos procesos muy importantes en este periodo:

- a) La ampliación de la bursatilización del mercado financiero de Estados Unidos, que impulsa el crecimiento del precio de las acciones.

- b) El comportamiento de los países emergentes en sus mercados de capital es asimétrico, pues éstos, durante los últimos años, han tenido descensos en el valor de sus activos y una mayor vulnerabilidad y fragilidad de sus mercados internos de capital.

IV. EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS EMERGENTES

El desempeño de las corrientes privadas de capital durante la década de los noventa ha modificado el destino y composición hacia las distintas regiones del mundo, principalmente hacia las economías llamadas emergentes. A raíz de la crisis de la deuda externa latinoamericana, gran parte de los flujos de capital se orientan a las economías asiáticas siendo las receptoras de grandes cantidades de financiamiento que sostienen el milagro asiático por más de quince años. Por un lado, la crisis de deuda externa incide y coincide con un proceso de desregulación bancaria en Estados Unidos y de la liberalización financiera, proceso que disminuye la participación de la banca estadounidense en el financiamiento mundial, y aumenta la canalización vía los mercados de valores de los países emergentes.

Después de la crisis mexicana la tendencia al descenso de los tipos de interés para las economías desarrolladas se acompaña de menor inflación, menor crecimiento económico, acompañado este último por las presiones de deflación originadas desde la región asiática, y los países de Rusia y más recientemente Brasil.

Cabe apuntar que para América Latina estos años significan mayor inestabilidad cambiaria, reducción del nivel de capitalización de sus mercados internos de capital y mayores tasas de interés con consecuencias muy graves sobre el crecimiento económico a partir del ajuste monetario emprendido y/o políticas monetaria y fiscal más restrictivas que se aplican para contribuir a mejorar el saldo de la cuenta corriente, contener la depreciación abrupta de las monedas y limitar las expectativas de inflación.

Como respuesta a las condiciones adversas externas en materia de política macroeconómica, ha sido influir en la política monetaria restrictiva, que junto con la política cambiaria ha conducido a crisis bancarias.

En el ámbito de la crisis financiera internacional y de la desaceleración económica de las principales economías del mundo, factores tales como un descenso en la demanda, exceso relativo de capacidad productiva y descenso de precios de materias primas, entre otros, configuran la

situación mundial actual de deflación que da cuenta de la fase más delicada del proceso económico reciente.

Para el mundo desarrollado, el crecimiento económico de los países en una época de bajas tasas de crecimiento del PIB, corresponde al descenso de las tasas de interés con objeto de dinamizar las economías. Sin embargo, en economías emergentes abiertas a los movimientos de capital internacional, las tasas de interés internas cumplen un papel más de generadores de fondos para las inversiones financieras que para el mantenimiento del crecimiento sostenido. Ello genera una distorsión en las condiciones de competencia para con las tasas de interés de las economías desarrolladas en la atracción de fondos de los mercados de capitales.

No obstante, ante fuertes entradas de capital atraídas por las altas tasas de interés, la estructura productiva de las economías emergentes no es plenamente capaz de absorber estos fondos y crea problemas internos en las economías, ocasionando, eventualmente, crisis bancarias que se traducen en problemas en sus balanzas de pagos, generando la inestabilidad y los prolegómenos de grandes crisis financieras, que distorsionan aún más las condiciones internas de los países, como fue el caso mexicano de 1994 y 1995, y más recientemente en los países asiáticos, Rusia y Brasil.

Un aspecto significativo de la debilidad de la intermediación financiera en los países emergentes radica en que el mecanismo de transmisión monetaria fundamentalmente se da a través de los tipos de cambio; por ello, con una economía abierta al mercado externo y un régimen cambiario flexible con depreciaciones permanentes, la absorción interna de las variaciones de la tasa de interés y el destino de los flujos de capital pasa por presiones y muchas veces por depreciaciones abruptas de la cotización de las monedas cuyas manifestaciones se amplían hasta el descenso del precio de los activos de los mercados bursátiles. En estas condiciones, el financiamiento externo, así como las expectativas del incremento en los precios de bienes y servicios y mayores tasas de interés internas son limitadas y de elevado costo para los países.

Así, las variaciones en las tasas de interés en Estados Unidos han alterado la composición y destino de los flujos privados de capital, la cotización de los precios de las acciones en los mercados de capital y en particular las condiciones de los mercados financieros internos de los países emergentes. Para éstos ha significado una dependencia constante, dado que a medida que la tasa de interés se ajusta tanto a la baja como a la

alza, el descenso de los flujos de capital ha sido una constante cada vez que los tipos de interés se mueven hacia el alza, particularmente.

A escala mundial durante los primeros años de los noventa la trayectoria de la inflación avanza con descensos de ésta y al mismo tiempo menores tasas de interés con tasas de crecimiento del producto cada vez menor e incluso negativo como en el caso de Japón.

Para Estados Unidos y la región latinoamericana la evolución al alza de las tasas de interés durante 1992-1994 se acompaña de mayores niveles de inflación en las economías latinoamericanas así como una gran afluencia de capitales externos hacia la región.

V. CONCLUSIONES

La atracción de los países receptores de los flujos de capital radica en el manejo de la tasa de interés; por otra parte, la tasa del PIB ha ido paralelamente unida a la tasa de interés a través del objetivo prioritario que ha sido garantizar el crecimiento económico en Estados Unidos; reorientando, en parte, a los flujos de capital hacia los mercados emergentes o hacia Estados Unidos, dependiendo de los intereses de la Reserva Federal. No olvidemos que los intereses de dicha política monetaria en Estados Unidos han estado definidos por intereses de la administración clintoniana, muy diferente al modelo monetarista ortodoxo empleado por administraciones anteriores y recomendado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Si bien, esta política monetaria ha cumplido con objetivos bien particulares de crecimiento sostenido, también, el auge bursátil y el fortalecimiento del dólar frente a las otras monedas durante los últimos años, han permitido un manejo muy particular de la oferta monetaria y de los flujos de capital a escala internacional por la Reserva Federal; no olvidemos las variaciones de las materias primas (*commodities*), principalmente el petróleo y los metales, como en su caso, el cobre. Sin embargo, el efecto en los países emergentes, no ha sido tan exitoso si mencionamos la crisis mexicana y la asiática que obligan a plantear las coordenadas de la teoría y política económica en la crisis global en el marco de la transición de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BINSWANGER, Mathias, *Stock Markets, Speculative Bubbles and Economic Growth, New Dimensions in the Co-evolution of Real and Financial Markets*, Gran Bretaña, Edward Elgar, 1999.
- MCLINSH, Thomas H., *Capital Markets, A Global Perspective Blackwell Business*, Estados Unidos, UK. 2000.
- ZAK, Paul J., *Currency Crises, Monetary Union and the Conduct of Monetary Policy, A Debate Among Leading Economists*, Gran Bretaña, Edward Elgar, 1999.

LA NUEVA CORPORACIÓN TRANSNACIONAL MEXICANA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: NOTAS PARA SU ESTUDIO

Carlos MORERA CAMACHO*

SUMARIO: I. Introducción. II. La globalización y la nueva corporación transnacional. III. Nuevas tendencias de la reorganización de las empresas transnacionales. IV. La nueva corporación transnacional en México. V. Consideraciones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La economía mexicana ha sufrido enormes cambios durante las dos últimas décadas. De ser una economía cerrada se ha transformado en una economía abierta, en particular hacia la estadounidense, en donde el Estado ha dejado de jugar el papel más dinámico de la economía y lo ha transferido al sector privado.¹ Uno de sus componentes que más cambios a sufrido es la empresa transnacional y éstos son de tal magnitud que ha surgido un nuevo tipo de empresa transnacional. El propósito del presente ensayo es situar en primer lugar los cambios más relevantes, operados en el transcurso de la década de los noventa, en las empresas transnacionales en general y en segundo lugar en México. En nuestro país las empresas transnacionales de origen extranjero y la transnacionalización y regionalización de las empresas y de los grupos nativos constituyen el nuevo núcleo articulador del mencionado proceso. En el presente trabajo el énfasis esta puesto en el nuevo papel que juega la inversión extranjera directa en los cambios de las mencionadas empresas.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

1 Este proceso no hubiese sido posible sin el apoyo activo de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Las reformas económicas y financieras aplicadas en sus mandatos posibilitaron, por su naturaleza, profundos cambios en el origen, la apropiación y la distribución de la riqueza social por parte del gran capital nacional y extranjero.

En las grandes empresas y grupos nativos continúa prevaleciendo el tipo conglomerado disperso con fuertes vinculaciones a bancos o financieras de grupo y a la inversión especulativa, el hecho más importante es que debido a la violenta concurrencia se impuso la necesidad de transnacionalizar a las grandes empresas privadas mexicanas, no sólo exportando sino también invirtiendo en el exterior, estableciendo filiales y participando en las redes mundiales y alianzas estratégicas.

En ese sentido, las presentes notas tienen el propósito de acercarnos más detenidamente al nuevo proceso de transnacionalización de las empresas y los grupos privados de capital financiero en México (Morera, 1998, p. 27)² a la luz del proceso de globalización, lo cual implica profundizar, entre otras cosas, el redimensionamiento de la participación de México en los flujos anuales de IED (entradas y salidas) que crecieron en los años noventa, mediante alianzas estratégicas, fusiones y adquisiciones. Las tendencias de los flujos de IED en la economía mundial los tres últimos lustros, han tenido dos ciclos de expansión y uno de recesión (al respecto ver el apartado de IED en este mismo ensayo). En México el crecimiento de los flujos de IED fue en particular explosivo después de la crisis de 1994 con el apoyo decidido del gobierno de Ernesto Zedillo por medio de las adecuaciones a la Ley de Inversión Extranjera de 1993, 1996 y 1998, la cual permite el 100% de IED³ en casi todas las ramas de la economía; de extraordinarios subsidios fiscales a los grupos empresariales y aprovechando el ascenso de los precios internacionales del petróleo.

Los violentos cambios que han estado ocurriendo en la economía mundial y en la nueva corporación transnacional, plantean que la moder-

2 En México tiende a estudiarse a la empresa industrial en sí misma desvinculada de los grupos bancarios o financieros, sin considerar que la inmensa mayoría de los grupos más importantes están vinculados, o haciendo referencia a su vinculación patrimonial en el plano financiero, dejando de lado una visión cabal de su estrategia. Al respecto es conveniente precisar qué entendemos cuando nos referimos a grupo de capital financiero. “La categoría ‘grupo de capital financiero’ compete a la organización del capital (como sistema multiempresarial de valorización de capital en todas sus formas: financieras, productivas comerciales) a su gestión (estrategias de inversión, productiva financiera y patrimonial) a sus formas de financiamiento privilegiada y a su propiedad y control”. Morera, 1998, pp. 26-29.

3 En diciembre de 1993 se aprobó el marco regulatorio de la IED, 27 de diciembre de 1993. La ley que regía desde 1973 y su reglamento de 1989 establecían restricciones a la inversión extranjera en 142 partidas. La nueva ley permite de las 704 actividades económicas catalogadas en la economía mexicana, la inmensa mayoría están abiertas 100% al capital extranjero, 35% le permiten una participación de hasta 49%, 37 requieren autorización previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) y 16 están excluidas de la IED. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 1998 y Cepal, 1999, pp. 104 y 105.

nización de la corporación transnacional mexicana sea un enorme reto para el futuro de México, pero esta es una cuestión que no atañe sólo a la gran empresa, sino también a las instituciones públicas, al conjunto del espectro empresarial, a los trabajadores y a los ciudadanos. En una época donde la producción esta basada en el conocimiento y la competencia sistémica, la empresa no puede seguir siendo el patrimonio exclusivo de una oligarquía rentista y sobrepotegida de cara al nuevo milenio.

II. LA GLOBALIZACIÓN Y LA NUEVA CORPORACIÓN TRANSNACIONAL

La economía mundial ha tenido profundas transformaciones en los últimos veinte años, cuyo aspecto más general ha sido denominado globalización o mundialización (Chesnais, Francois, 1994). Múltiples son los elementos que la conforman y su estudio ha sido abordado desde diversas perspectivas, enfoques y profundidad, a partir de análisis e interpretaciones muy diversas que van desde las que lo consideran simplemente como el triunfo del neoliberalismo hasta aquellas que lo interpretan como un proceso histórico objetivo. Los cambios no atañen solamente al ámbito económico, ya que también implican profundas transformaciones sociales políticas, culturales e ideológicas que están todavía lejos de haber concluido. Uno de los pilares fundamentales de estas profundas transformaciones es la empresa transnacional (ET) o corporación multinacional (CM) que constituye el núcleo articulador de la llamada *producción internacional integrada* (UNCTAD, 1994). En el entorno de la globalización se ha profundizado la internacionalización cambiando aceleradamente los patrones de acumulación de capital y organización empresarial, en los que ha jugado un papel fundamental las asociaciones estratégicas a través de compras (uno de sus componentes han sido los procesos de privatización) y las fusiones que han implicado una amplia y nueva integración tecnológica (telecomunicaciones, informática, etcétera) y económica. Este proceso resultaría incomprensible sin la consideración de los flujos financieros y la evolución y participación de los mismos en los llamados países en desarrollo, particularmente las llamadas economías emergentes donde las empresas transnacionales de origen extranjero y la transnacionalización de las empresas y de los grupos nativos constituyen el nuevo núcleo articulador del mencionado proceso.

III. NUEVAS TENDENCIAS DE LA REORGANIZACIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Muchos estudiosos de la economía mundial coinciden en que la crisis de 1974-1975 marcó el final de la expansión de la ET (Dabat, 1998; Porter, Reich, Chesnais, 1997; Petrella, UNCTAD, 1997) y marcó el inicio de un periodo de transición de caída de la IED en términos reales (Dabat, 1998) y desde 1986 hasta 1998 los flujos de IED han experimentado dos ciclos de expansión (1986-1990 y 1995-1998), así como uno de recesión (1991-1993) (Morera, 1999). En el primer ciclo de expansión los flujos más importantes provinieron de Japón y fue un fenómeno centrado en los países desarrollados. Sin embargo, el ciclo de expansión de los noventa cobró relevancia en los países en desarrollo, lo cual implicó que los estudiosos viesan en este fenómeno, la incorporación de las llamadas economías emergentes, el tránsito de la triadización a la globalización. Es en este contexto que se dará el proceso de reestructuración del capital y de la empresa mundial en Estados Unidos que dará pie a su recuperación, y a la reestructuración del capitalismo mundial y a la nueva expansión de la ET a mediados de los ochenta.

El proceso de reorganización de la gran corporación capitalista fue la conjunción de un abanico de experiencias de diversos orígenes fallidos y exitosos (Reich, Porter). Una de las experiencias más importantes fue la japonesa con la asimilación de los métodos de flexibilización de la fuerza de trabajo, el sistema Toyota o el “ohnismo”⁴ (Coriat, 1992). Aunado a lo anterior se sumaron las diversas respuestas tecnológicas y financieras y las reformas de los gobiernos de Reagan y Margaret Thatcher. El resultado de este proceso se puede ubicar en cuatro grandes vertientes (Dabat, 1999): a) la nueva relación con la ciencia y la tecnología; b) nuevas condiciones de competencia; c) transformación del sistema financiero y d) la nueva organización de la ET.

La nueva relación de la ET con la ciencia y la tecnología como medios de producción y rentabilidad se caracteriza por la centralidad de la producción de conocimientos y descentralización de los procesos produc-

4 “Buscar orígenes y naturalezas de ganancias y productividad inéditos, que no tengan que ver con los recursos de las economías de escala y de la estandarización tayloriana y froidiana, por el lado de la producción de pequeña escala de la producción simultánea de productos diferenciados y variados.” Véase Coriat, 1992, p. 22.

tivos particulares, automatización flexible, diferentes niveles de organización empresarial y métodos toyotistas de producción.

Como resultado de la mayor movilidad de capital y la relativa reducción de barreras comerciales, se han establecido nuevas condiciones de competencia que han implicado la ampliación de la escala operativa espacial y de los grandes mercados de abasto y venta del mundo, esto les ha permitido a las ETs líderes ventajas competitivas. Paralelamente, la incorporación de los países en desarrollo en los noventa: fenómeno que ha implicado que la empresa transnacional haya dejado de ser un fenómeno circunscrito a la llamada “tríada”. Los nuevos acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) alrededor de comercio e inversión extranjera directa los cuales enfatizan en: a) las limitaciones en la presencia comercial (ramas, subsidiarias, agencias, oficinas de representación, etcétera) que envuelve todas las formas de IED; b) sobre la liberación de los mercados a los servicios financieros. Dichos cambios han implicado nuevas formas de competencia.

Las reformas macroeconómicas llevadas a cabo en el plano financiero bajo los gobiernos de Reagan y Tacher dieron origen a un nuevo sistema financiero⁵ que se caracteriza por la titularización y bursatilización del crédito y los enormes desequilibrios cambiarios, situación que atañe tanto a la empresa financiera como a la no financiera. Esta nueva forma de financiamiento ha implicado extraordinarios avances y enormes descabros pues depende de la inversión de portafolio e IED (F&A, Join Ventures, franquicias, subcontrataciones, etcétera) vinculadas a las alianzas estratégicas (tecnológicas), acuerdos intrafirmas, abasto y distribución;

5 La nueva estructura financiera implicó un complejo proceso formado por sujetos e instrumentos de muy diversa naturaleza tanto por su origen como por su operación: grandes sociedades y bancos de inversión especializados en la emisión y colocación de valores; fondos mutuales (pequeños y medianos inversionistas); fondos de protección (empresas especializadas en operaciones especulativas de corto plazo); fondos de pensiones (ahorro para el retiro de los trabajadores); las aseguradoras y las tesorerías de las empresas transnacionales. El proceso tuvo un desarrollo contradictorio. Por un lado abarató el crédito; pero por el otro, produjo nuevos elementos de inestabilidad, como la mayor dispersión, volatilidad y especulación de capital. La globalización de los mercados financieros provocó una extraordinaria transnacionalización de la propiedad de títulos de crédito. Como resultado de este proceso la inversión en cartera se situó como forma más dinámica del capital a escala internacional. Mientras en 1981 de los flujos anuales de inversión privada, el 19% correspondía a inversión de cartera; en 1993 alcanzó el 53%. Al iniciarse la década actual, una de sus peculiaridades fue el crecimiento de los flujos de capital hacia las llamadas economías en desarrollo, con prevalencia de la inversión especulativa (inversiones de corto plazo) impactando significativamente el nivel de volatilidad en estas economías, simultáneamente al crecimiento de la inversión extranjera directa a través de las corporaciones multinacionales (Morera, 1999).

ello ha implicado una nueva gestión financiera con visión global, la cual por su naturaleza introduce un contenido especulativo.

Los cambios en la nueva organización de la empresa transnacional son el resultado de la competencia internacional y destacan tres formas vinculadas entre ellas: a) *lean production*; b) la empresa red, alianza estratégica propiamente dicha y c) la integración compleja. La primera implica concentración de la producción directa de las ventajas competitivas de la empresa y a la vez la desincorporación de los sectores menos rentables de la empresa y por último la organización del abastecimiento y comercialización de los productos, servicios y tecnología como empresas independientes y económicamente subordinadas (Dabat, 1998). Las alianzas estratégicas están más vinculadas a la producción y al uso de tecnología de punta. El tercer tipo de organización tiene que ver con el nivel de integración internacional (matriz y filiales), los aspectos más relevantes: descentralización y flexibilización de un amplio espectro de funciones y centros de decisión con exclusión del mando de gestión financiera global (Dabat, 1998).

Las razones internacionales generales que hemos expuesto, las que unidas a las razones internas (grado de desarrollo, desarrollo industrial e infraestructura básica, desarrollo del sistema financiero, organización empresarial, capacidad y costo de la fuerza de trabajo), recursos naturales y *las reformas económicas y financieras*. Las nuevas condiciones de competencia en los mercados externos e internos impusieron a las grandes empresas locales la necesidad de transnacionalizarse, estableciendo filiales en el exterior y redes mundiales y regionales de acuerdos de diversa naturaleza y alianzas estratégicas. En México existen tres distintos niveles de desarrollo e integración: el nivel más sofisticado vinculado a la empresa global a través de las filiales y los grandes complejos empresariales, la inmensa mayoría de ellos, de alcance regional, ubicados en sectores productivos tradicionales con bajo o intermedio perfil tecnológico, salvo en telecomunicaciones y en el sector financiero.

La conjunción de los elementos señalados da un nuevo perfil a las corporaciones transnacionales y sitúa a la ET al más alto nivel de desarrollo histórico mundial. La participación de su producción en el PIB mundial pasó del 17% en la mitad de los años sesenta, al 24% en 1982 y a más del 30% en 1995. En ese periodo existían 39,000 firmas transnacionales que determinan la marcha de la economía mundial (incluyendo las 4,148 firmas de países en desarrollo) con 270,000 subsidiarias, de las cuales 119,000 están en países en desarrollo (UNCTAD, 1996 y *The Econo-*

mist); actualmente existen cerca de 60,000 firmas transnacionales (muchas de ellas sin ninguna vinculación accionaria), de las cuales 9,246 pertenecen a países en desarrollo, y con alrededor de 500,000 subsidiarias, de las cuales 238,906 están en países en desarrollo (UNCTAD, 1999), como se puede observar, tanto las ETs como las subsidiarias aumentaron considerablemente en el periodo de expansión tanto el número de ETs como el de las subsidiarias, sin embargo el más impresionante corresponde a las subsidiarias que se duplicaron en tan solo un trienio. A pesar de ello, el grado de concentración y centralización de capital es mayor si consideramos que las 100 firmas transnacionales más grandes (sin incluir bancos y financieras) controlaron 1/3 de la inversión extranjera directa (IED), y que entre 1988 y 1995 el valor de las fusiones y adquisiciones de todo tipo se duplicó, utilizando el 72% de los flujos de IED. *Como resultado de ello, junto con las alianzas estratégicas, las fusiones y adquisiciones fueron, según la UNCTAD, las transacciones internacionales que crecieron más rápidamente.*

IV. LA NUEVA CORPORACIÓN TRANSNACIONAL EN MÉXICO

En México, el estudio de la nueva empresa transnacional de origen extranjero y la transnacionalización y regionalización de la empresa y del grupo nativo se inscriben en el contexto descrito. Las profundas transformaciones ocurridas en la economía mexicana son el resultado de las reformas financieras y económicas implementadas en las décadas de los ochenta y los noventa, con el propósito de reorganizar al capitalismo mexicano después del colapsamiento del Estado como sujeto fundamental de la economía.

La rearticulación implementada en México por un lado, pretendía reforzar, preparar y proteger a las corporaciones privadas mexicanas en particular a aquellas vinculadas al sector bancario y, simultáneamente, garantizar las mejores condiciones de inversión a las corporaciones multinacionales al amparo de la apertura comercial iniciada en los ochenta y reforzada por el acuerdo del Tratado de Libre Comercio y las adecuaciones a la Ley de Inversión Extranjera en el actual régimen. Los cambios más radicales se realizaron durante la década de los noventa, a partir de los cuales se gestó la crisis de diciembre de 1994 posteriormente el rescate financiero internacional. La aplicación de las reformas mencionadas posibilitó, como mencionamos, que las empresas y los grupos mexicanos se transnacionalizaran a través de

alianzas estratégicas⁶ (Morera, 1998) y como receptoras de inversión extranjera directa tanto así como inversoras extranjeras, aspecto poco estudiado. Para tener una idea de la importancia del fenómeno baste mencionar que la inversión extranjera directa de 20 de las principales empresas y grupos mexicanos para 1997 era del orden de 5,000 millones de dólares, cifra similar a la IED de las principales corporaciones latinoamericanas hacia fines de la década de los ochenta (Morera, 1999).

La crisis de 1994 cuestionó y puso a debate e implicó de manera esencial aspectos cruciales del desarrollo económico de México. En primer lugar, cuestionó las políticas aplicadas por el gobierno y los organismos internacionales públicos y privados; en segundo lugar, alentó el debate nacional e internacional a la luz del nuevo poder económico creado; en tercer lugar, vinculó más estrechamente la reorganización económica con la política y lo social, planteando lecciones y posibles salidas que están lejos de haber concluido.

A nuestro juicio son tres los aspectos económicos fundamentales a estudiar: 1) la naturaleza de la reorganización del capitalismo mexicano, después del colapsamiento del intervencionismo estatal y la transformación del gran capital (ET extranjera y ET y grupos privados nativos) como nuevo articulador de la misma, 2) los cambios en el escenario internacional y 3) el agotamiento de la política económica fincada en ahorro externo con predominio especulativo y las nuevas modalidades de la inversión extranjera directa.

Las propuestas de cambio de rumbo, por lo regular, han sido abordadas desde el ámbito de las agudas polarizaciones creadas o desde el fenómeno de las irregularidades en el proceso de privatización o de los fenómenos de corrupción y tráfico de influencias, que sin duda existen. *Sin embargo, resulta necesario, por encima de todo, considerar el problema, su nueva estructura, gestión y funcionalidad oligopólica que condiciona el carácter de la apropiación, control y uso del excedente social creado a la luz de la nueva realidad internacional.*

El proceso de transnacionalización de los grandes complejos empresariales mexicanos de alcance regional están ubicados en sectores de bajo o intermedio perfil tecnológico como las industrias básicas, alimentación bebidas y construcción, con escasa presencia en industrias de nueva tec-

6 En este trabajo se analiza el proceso de transnacionalización de cinco de los principales conglomerados industriales de los grupos privados mexicanos, en particular aquellos vinculados con el sector bancario. Véase el capítulo IV en Morera, 1998.

nología a excepción del sector de comunicaciones en alianza estratégica con los líderes mundiales del sector.

1. *Las nuevas tendencias de la inversión extranjera directa*

El promedio anual de los flujos mundiales de capital durante 1992-1997 fue de 223 billones de dólares (IED 100.2, IEP 63.3, acciones 33.2, bonos 31.8, bancos comerciales 21.6 billones de dólares): del conjunto, en promedio la IED fue de 45%, la de portafolio 28.4%, acciones 14.9%, bonos 14.3% y los bancos tuvieron un promedio de 9.7%. La mayor volatilidad fue por parte de los bancos comerciales y la inversión de portafolio (UNCTAD, 1998, pp. 14 y 15). Con relación a la mayoría de la IED ha provenido de Estados Unidos de América y en particular ha sido destinada a la industria automotriz, electrónica, ropa y otras manufacturas. La integración de las corporaciones transnacionales orientadas a la exportación a través de sus filiales dentro de *la estrategia de redes de producción global*, y en *México* es donde más claramente se observa (UNCTAD, 1998, pp. XXIV y XXV) mediante fusiones y adquisiciones.

El resultado de tales reformas ha implicado un fuerte crecimiento de la IED desde 1987, habiendo alcanzado en 1998 el monto de 644 billones de dólares por concepto de entradas y 649 billones de dólares por concepto de salidas y cuya tasa de crecimiento en 1997 y 1998 fue de 29.4% y 38.7% respectivamente, tasas superiores al promedio de los dos periodos de expansión de la IED que cuyo promedio anual fue de 24.3% para el primero y 19.6% en el segundo (UNCTAD, 1999, p. 9). La IED ha sido básica en las fusiones y adquisiciones mayoritariamente en bancos, aseguradoras, industria automotriz, industria química farmacéutica, telecomunicaciones, procesos de privatización etcétera. Como resultado de este proceso en 1998 alcanzaron un valor de 411 billones de dólares que representaron las 3/5 partes del conjunto de la IED, en 1997 y 1998 la tasa de crecimiento fue de 45.2% y 73.9% respectivamente (tasa muy superior a la tasa general de la IED para los mismos años y considerablemente menor a la tasa anual promedio de los ciclos de expansión que alcanzó, 21.3% en el caso del primero y 10.5% para el segundo periodo. UNCTAD, 1999).

En 1998, el crecimiento de la IED fue alimentado por las F&A (fusiones y adquisiciones). La industria que registro las mayores F&A fue la del petróleo (14% del total), seguida por la industria automovilística por la banca y las telecomunicaciones (UNCTAD, 1999, p. 11, cap. I y 23,

cap. III, anexo tabla B.9). Los cuatro sectores mencionados han sido de un gran dinamismo en la década de los noventa y los que por su monto han concentrado alrededor del 50% de las operaciones, seguidos muy de cerca del sector eléctrico y de la llamada industria de los servicios de negocios (*software*).⁷ Sin embargo, las dos industrias que desde mediados de la década de los ochenta y durante la década pasada han tenido el mayor dinamismo son la industria de la información tecnológica y la automotriz. Un promedio anual de 2,437 transacciones en la primera mitad de los noventa a 6,229 transacciones por año en 1995-1998 (UNCTAD, 1999, cap. III, p. 28). En 1997, 58 de las F&A fueron por más de 1 billón cada una de ellas. El 90% del conjunto de F&A se dio entre Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania. Estas fueron posibles gracias a los acuerdos sobre la liberación de servicios financieros y la desregulación en telecomunicaciones. *Las mayores F&A entre 1995 y 1997 corresponden a los bancos, aseguradoras y telecomunicaciones* (UNCTAD, 1998, pp. 22 y 23). Otro de los cambios que han motivado las manifestaciones en el sistema financiero son los acuerdo intrafirmas: en los ochenta pasaron de crecer de un promedio anual de 300 a un promedio de 600 en la mitad de los noventa. Entre 1980-1996 se realizaron 8,260 acuerdos intrafirmas en tecnología intensiva. En particular en la industria farmacéutica y más recientemente en la automotriz.

Esta oleada de fusiones, agudizada en la segunda mitad de los noventa, es diferente a la de los ochenta por dos razones: la primera es que tuvo como protagonista al sector manufacturero y las compras se facilitaron gracias al apalancamiento recibido al desarrollo de nuevos instrumentos financieros. La actual oleada de fusiones tiene que ver con otras razones, en primer lugar la forma de financiamiento es vía intercambio accionario de la parte compradora y vendedora. Y las causas que las motivan son distintas dentro de las cuales sobresalen tres:

Por una parte, con la apertura de los mercados comerciales, y la desregulación de las inversiones y los mercados de capitales, especialmente el de servicios, los procesos de privatización y el relajamiento en el control sobre las F&A en un buen número de países, facilita el proceso. Al mismo tiempo la presión competitiva por la globalización y los intensos

7 Esta tendencia se inicia particularmente a partir de 1993 y cobra el mayor impulso en el segundo ciclo de expansión de la IED. Las mayores F&A se han realizado en Gran Bretaña y en Estados Unidos y para el caso de los cuatro sectores más dinámicos no participan más de 20 empresas. Esta tendencia se observa más aguda para 1999.

cambios tecnológicos. También la facilidad del manejo de inversión de portafolio de activos locales ha cobrado importancia para las firmas, pues le permite tener ventajas de los recursos y del mercado mundial.

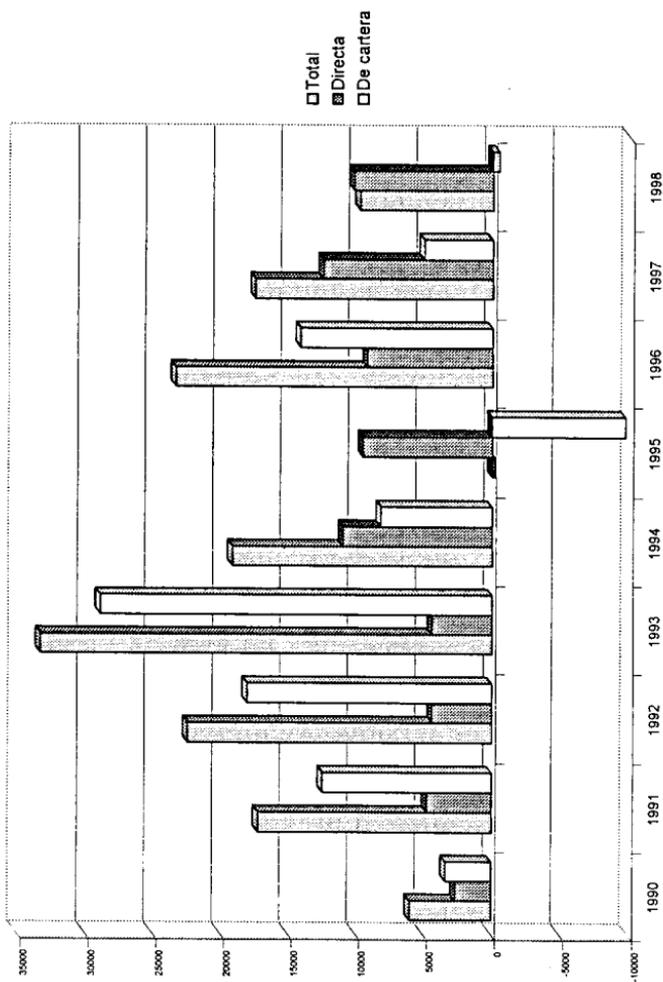
En la economía global, el tamaño es un parámetro crucial. Facilita la expansión exterior y crea financiera, administrativa y operacionalmente sinergias que reducen la vulnerabilidad de la firma ante las crisis.

Pero la más importante, es quizá, tener un mejor posicionamiento debido a la incierta y rápida evolución tecnológica, un requerimiento fundamental es incrementar el conocimiento intensivo de la economía, de cara a los altísimos costos de investigación. La posibilidad del éxito de las firmas con complementaria tecnología que extienda su alcance. Adicionalmente, los límites del impacto tecnológico en las empresas líderes las ha forzado a reconsiderar sus estrategias (UNCTAD, 1999; Porter, 1998). El impacto debido a la IED en las llamadas economías emergentes (EE) es diverso. Existen varias diferencias entre la inversión extranjera vía F&A y la IED (*greenfield*) en términos de beneficio que traen al país receptor, muchos de los llamados países en desarrollo prefieren la IED (*greenfield*) sobre la inversión vía F&A. En el caso de las F&A son indirectos y dependen de la estrategia de la corporación extranjera. La primera razón es que las F&A es un cambio de propietario o de intercambio accionario, y no hay aumento al *stock* de capital o en la capacidad de producción. Mientras que la formación de capital es el prerrequisito para desarrollar inversiones (*greenfield*). Sin embargo, podría considerarse que algunas de las ventajas de las F&A es el acceso a la tecnología, que las firmas locales no poseen, especialmente en el proceso de privatización. También otra de las razones por lo que la firma fusionada haya sido adquirida, es por poseer redes de distribución o de proveedores.

2. La inversión extranjera en México y la nueva corporación transnacional

La incorporación de los países en desarrollo como inversionistas de IED es uno de los fenómenos del proceso de globalización a considerar, la región asiática es con mucho la más significativa, en ella destacan como inversionistas de IED (como ejemplo 1997 es ilustrativo al respecto): Hong Kong, China —es con mucho el mayor inversionista con 137.5 billones de dólares— seguido de Indonesia, Singapur y Taiwan (provincia de China). República de Corea, Malasia y Tailandia, disminuyeron, recibieron 82 billones de dólares.

GRÁFICA No. 1
MÉXICO: TENDENCIAS INVERSIÓN EXTRANJERA 1990-1998
(miles de millones de dólares)



Fuente: IMF. Balance of Payments Statistics Yearbook 1998. Mexican Economy 1999 Banco de México

Por otro lado la naturaleza de los flujos de capital en América Latina como receptores de los flujos de capital (Inversión Extranjera Directa [IED] y la inversión extranjera de portafolio [IEP]) en la década de los noventa, guardó el siguiente comportamiento: durante el periodo de 1992-1997 los flujos de capital que recibió por concepto de IED fueron: Argentina (4.3 y 10.0), Brasil (6.3 y 11.9), México (8.2 y 10.7) respectivamente (UNCTAD, 1998, pp. 14 y 15). *De los 13 países latinoamericanos receptores, con excepción de Chile el resto dependió más de la IEP que de la IED* durante todo el periodo. Desde 1995 hasta 1997 la IED creció extraordinariamente. El resultado de ello fue el crecimiento exorbitante de las ventas de las corporaciones afiliadas a Estados Unidos crecieron de 15 billones de dólares en 1970 a 288 billones de dólares en 1997 (UNCTAD, 1998, pp. 243 y 254), orientadas a las exportaciones. Ver cuadro 1.

CUADRO 1

Propensión a las exportaciones de 100 corporaciones más grandes en América Latina, Brasil y México,* por sector y corporación, 1994-1996

Región/País	1994		1996	
	Corporaciones locales	Filiales extranjeras	Corporaciones locales	Filiales extranjeras
América Latina				
(Todos los sectores)	15.9	15.1	31.0	26.2
Manufacturas	9.5	17.2	21.5	33.7
Brasil				
(Todos los sectores)	4.7	5.2	6.1	4.3
Manufacturas	8.8	5.9	22.4	5.3
México				
(Todos los sectores)	17.2	48.6	29.3	71.4
Manufacturas	10.3	48.6	20.6	71.4

* Fuente: América Economía, 1997-1998, en World Investment Report 1998, Trends and Determinants, p. 257. La propensión a la exportación es definida como la relación de exportaciones a ventas multiplicadas por 100.

En particular la naturaleza de los flujos de capital hacia México en la década de los noventa (ver gráfica 1) guardó el siguiente comportamiento: entre 1992-1997 el promedio de IED fue de 8.2 billones de dólares y por IEP fue de 10.7 billones de dólares, muy aguda durante la crisis de 1994-1995. La IEP de mayor volatilidad fue la mexicana cuyo coeficiente de variación fue de 1.22 a diferencia de 0.51 en Argentina y 0.46 en Brasil. En México, los capitales de IED provenientes de Estados Unidos han venido de sus corporaciones que han integrado globalmente en particular las relativas a la industria automotriz, textil y vestido.

El pilar de la estrategia de expansión desarrollada por las empresas transnacionales (ET) en México, ha sido la Inversión Extranjera Directa (IED). El destino ha sido la actividad industrial particularmente las dedicadas a la producción automotriz, de autopartes, de la informática, de la electrónica y de las prendas de vestir. La estrategia desarrollada en el sector industrial esta orientada a la búsqueda de eficiencia en los sistemas internacionales de producción integrados de las empresas transnacionales y a la búsqueda de acceso a los mercados nacionales y subregionales. Con el proceso de desregulación de la economía mexicana se advierten otras dos estrategias básicas adoptadas por los inversionistas extranjeros en México y en los demás países de la ALADI: la búsqueda de materias primas y la búsqueda de acceso al mercado en el sector de servicios (CEPAL, 1998).

En nuestro país, la estrategia de eficiencia en los sistemas internacionales de producción integrados de las empresas transnacionales es la que se ha desarrollado con mayor fuerza en los sectores automotriz, de autopartes, de informática, de la electrónica y de las prendas de vestir. La respuesta al mercado asiático por parte del mercado estadounidense, las tres mayores empresas automotrices de Estados Unidos (General Motors, Ford y Chrysler —antes de ser adquiridas por la empresa alemana Daimler-Benz—) y algunas de otras procedencias (Volkswagen y Nissan) tomaron medidas, invirtiendo en nuevas plantas con maquinaria y tecnología de punta. A la vez, con las ventajas del TLC y del programa de maquiladoras, las empresas extranjeras (estadounidenses y en menor medida asiáticas) han invertido en México para exportar al mercado de América del Norte, en especial para la fabricación de productos electrónicos (televisores, computadores, equipos de sonido y de telecomunicaciones, etcétera) y confecciones.

Las empresas automotrices: Ford, General Motors y Chrysler lograron competir en mejores condiciones con los vehículos japoneses y coreanos en el mercado estadounidense, gracias a la instalación de nuevas plantas que reemplazaron a las viejas plantas del periodo de la segunda posguerra. Efectivamente, estas empresas lograron responder en cierta medida al desafío japonés en su propio mercado, invirtiendo también en nuevas prácticas organizativas con el fin de exportar vehículos competitivos al mercado estadounidense. Además producen vehículos de pasajeros en México, alrededor de tres cuartas partes se destinan al mercado de América del Norte.⁸ La productividad de la industria automotriz casi alcanzó al doble (33 automóviles por empleado) de la registrada en Argentina y Brasil, y la competitividad internacional fue muy superior, no sólo en cuanto al volumen (20,800 millones de dólares por concepto de exportaciones automotrices en 1997) sino también por el hecho de colocar su producción en un mercado más exigente y el más grande del mundo, América del Norte, donde ha duplicado con creces su participación y por el elevado superávit comercial que ha registrado (7,800 millones de dólares en 1997).⁹

Los flujos de IED en México así como hacia América Latina y el Caribe han variado en cuanto a su modalidad durante los años noventa.

Hasta 1993 la compra de activos fijos existentes (estatales o privados) fue la preferencia de los inversionistas extranjeros. Durante 1994-1996 el fuerte aumento de los montos de IED se sumó a la preferencia de nuevos activos relacionados con proyectos de inversión y la reestructuración y modernización de empresas extranjeras y estatales privatizadas (CEPAL, 1998, pp. 52 y 53).

8 “El acuerdo de la industria automotriz contenido en el TLC contempla normas de origen que para el 2004 exigirán un 62.5% de insumos provenientes de Canadá, Estados Unidos o México, otorgando así ventajas competitivas temporales a las montadoras estadounidenses” (CEPAL, 1998, p. 28).

9 “No obstante, también es cierto que la industria mexicana, para lograr la reestructuración competitiva, tuvo que bajar sus exigencias relativas al contenido nacional (de 60% a 30%, en el caso de los modelos para exportación) y dejar de lado en cierta medida a la industria de autopartes, previamente reservada a empresas nacionales. De este modo, se ha establecido una industria automotriz ágil y competitiva, dedicada a la exportación y capaz de incrementar sus ventas externas cuando se producía una merma de la demanda nacional —como ocurrió después de la crisis del peso en diciembre de 1994—. El TLC permitió consolidar los cambios realizados a través de las inversiones directas de las principales empresas transnacionales de la industria, sin mayores conflictos de los países miembros.” (CEPAL, 1998, pp. 29 y 30).

En 1997 volvió el auge en la compra de activos existentes a cargo de inversionistas extranjeros. “La IED vinculada con la compra de activos fijos del sector privado superó a la compra de activos estatales.” (CEPAL, 1998, p. 53).

Existen dos grupos de empresas con una presencia bien distinta: ET globales que tienen amplia presencia en México y los principales países de la ALADI (General Motors, Nestlé, Unilever, British American Tobacco, Siemens, Hoescht y Bayer) y empresas que tienen una presencia limitada a un solo país (Carter Holt Harvey, Exxel Group, AES Corp., BHP, Camuzzi Gazometri, Repsol). Las empresas de origen europeo o estadounidense tienen una gran presencia, principalmente, en la industria automotriz. La presencia de las empresas de origen japonés en la región no es igual a la que tienen a nivel mundial. Sin embargo, hay ET regionales en México y en América Latina que su presencia es mayor que la que tienen en el mundo: empresas que por su orientación histórica las llevo a invertir más en la región (Avon Products, Fiat, Colgate Palmolive, Whirlpool y Holderbank Financiere Glarus); empresas cuya internacionalización comienza en América Latina (Walt Mart); y empresas mexicanas que empiezan su internacionalización en países de la región (Enersis, Cemex, Bunge y Born).

CUADRO 2

Ventas totales de las empresas transnacionales
en América Latina (%)

	1990	1998
Empresas Transnacionales Extranjeras	26.6	38.7
Empresas Transnacionales Locales	40.0	40.0
Empresas Estatales	27.8	17.4

Fuente: Elaborado con base en la información del World Investment Report 1999, UNCTAD.

3. *La integración productiva*

México fue el principal receptor de IED desde mediados de la década anterior hasta 1996 de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), superado a partir de 1997 por Brasil y Argentina. Ello ha obedecido en parte a los procesos de privatización que se

han llevado a cabo a favor de las empresas españolas.¹⁰ A pesar de la crisis de 1994 y las crisis financieras internacionales, los ingresos de IED han registrado máximos históricos, hasta superar los 12,400 millones de dólares en 1997. El incremento de los flujos de IED en México son el resultado de las transformaciones que ha experimentado este país, entre ellas: más amplio manejo de la inflación y el déficit fiscal, el proceso de liberalización y apertura comercial y financiera, la privatización de la mayor parte de empresas públicas, la promoción y la obtención de mayores beneficios a las actividades exportadoras, como las principales. En los últimos años, más de la mitad de la IED se ha dirigido al sector manufacturero. Entre 1994 y 1996 las inversiones se concentraron en la rama de maquinaria y equipo (24%) de las industrias automotriz y de artículos electrónicos y material eléctrico. En el rubro de alimentos, bebidas y tabaco también hubo una importante afluencia de inversiones. Respecto al sector servicios fue en los servicios financieros en donde se concentró la inversión.

De la afluencia total de IED hacia México, alrededor del 60% procede de Estados Unidos, después se encuentra la Unión Europea con 18%, y de ésta, los Países Bajos tienen participación mayoritaria: 8%. Es importante señalar que las inversiones que vienen de Canadá han aumentado (por los beneficios derivados del TLC). En 1997, la industria manufacturera recibió el 62% de la IED, la rama de alimentos, bebidas y tabaco concentró 58% de tales flujos y “Las adquisiciones se concentraron en los subsectores de telecomunicaciones (38%), bebidas y tabaco (30%), comercio (15%), banca y seguros (6%) y otros (11%)” (CEPAL, 1999, p. 76).

En el rubro de confecciones, las empresas estadounidenses han aprovechado las ventajas que les da el TLC para la formación de complejos industriales en la cadena productiva (*clusters*). Las empresas también se interesan en localizar sus plantas de producción en México, principalmente las del subsector de informática y electrónica, porque para el 2003 se implementarán las normas de origen del TLC. En las telecomunicacio-

10 La estrategia de los grupos españoles en América Latina y particularmente en México, Argentina y Brasil es conocida en cuanto a la banca, las telecomunicaciones y el petróleo en el caso de Brasil; la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) explica en parte la captación tan grande de IED.

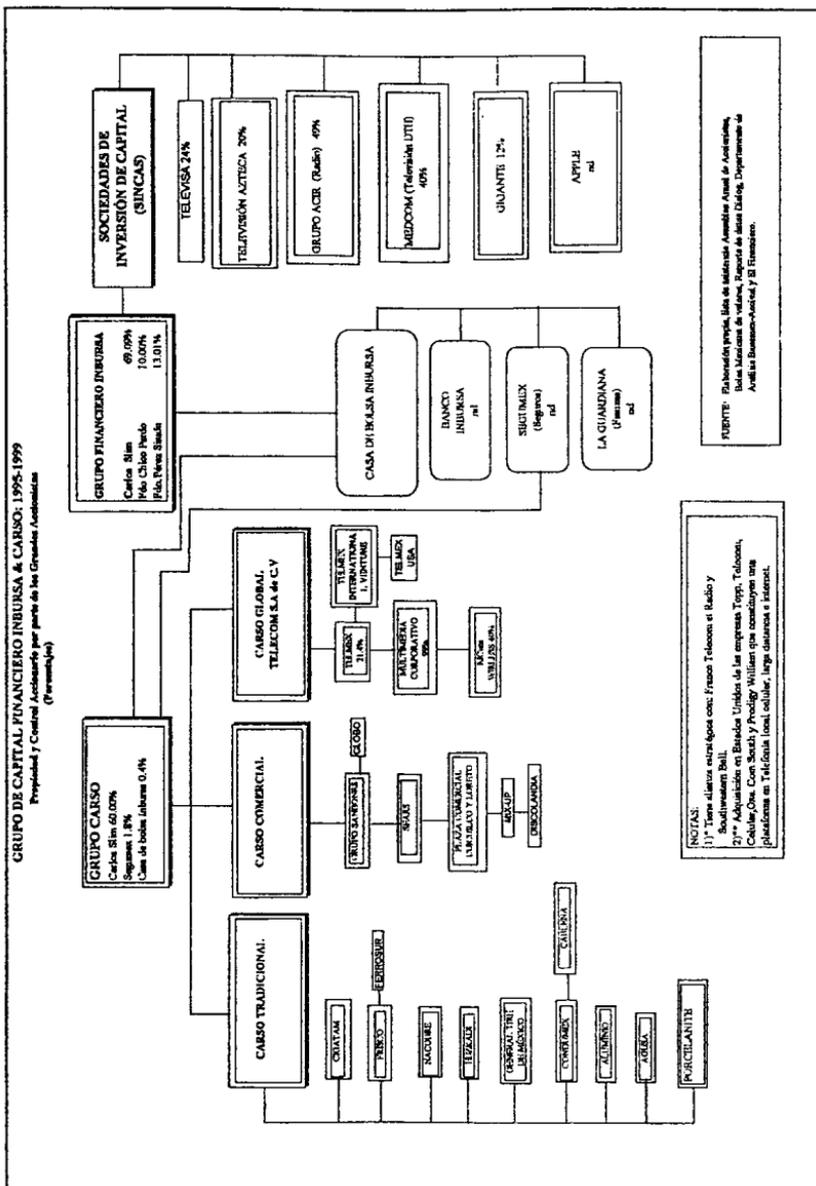
La importancia de la IED en AL obedece no sólo a los procesos de privatización sino y fundamentalmente a las reformas que permitieron establecer plataformas de exportación de las ET mundiales líderes, lo anterior se ve claramente si se atiende a la evolución de las ventas durante la década de los noventa; véase cuadro.

nes, los inversionistas extranjeros se han orientado hacia la telefonía móvil y de larga distancia, principalmente por la legislación que rige en México. Sin embargo, a pesar de la competencia de los inversionistas extranjeros TELMEX “De acuerdo con MCI Corp. Un 70% de los ingresos de los operadores de larga distancia termina en poder de TELMEX. De hecho un 37% de los ingresos de TELMEX proviene del mercado de larga distancia.” (CEPAL, 1999, p. 82). Esto se debe a la estrategia de inversión desarrollada, con el apoyo de los gobiernos en turno, por el grupo Carso que es el que controla Telmex desde 1990, año en que fue privatizada —este hecho marca el inicio del proceso de transnacionalización del grupo vía las alianzas estratégicas— (Morera, 1998), ver diagrama 1 (página siguiente); es a la vez el grupo que más IED ha realizado en el exterior; vía Telmex, estableció su filial estadounidense Telmex International Inc. y en Guatemala en donde ejerce el control de Telecomunicaciones de Guatemala (Telgua). A través de Sanborns recientemente adquirió la empresa CompUSA en Estados Unidos por un monto de 1,000 millones de dólares.¹¹

Las inversiones mexicanas en el exterior se han concentrado en Estados Unidos, principalmente por el acuerdo que existe entre América del Norte, se agrupan en minerales no metálicos (cemento y vidrio), telecomunicaciones, construcción y siderurgia, esto como respuesta a la existencia de grupos empresariales como Telmex, Cemex, o ICA y, en América Latina dirigen sus inversiones a Argentina, Colombia y Venezuela, particularmente. Vitro tiene inversiones en Bolivia, Colombia y Perú y una alianza con una firma brasileña (Nadir Figueredo); Cemex es la única empresa global propiamente dicha, que ha comprado empresas productoras en Colombia y Venezuela, además tiene activos en Estados Unidos y España; Bimbo tiene inversiones en Argentina, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, América Central y Estados Unidos. Durante 1997 se ha registrado un fuerte crecimiento de los flujos de inversiones directas que tienen su origen y destino en América Latina. Este hecho obedecería a la creciente internacionalización de algunos grandes grupos empresariales de la región, en particular en Chile, México y Argentina (CEPAL, 1998, p. 147).

11 Véase *La Jornada* del 3 de marzo.

Diagrama 1



La estrategia desarrollada en el sector financiero por parte de las ETs de origen industrial nacional, que adquirieron los bancos privatizados, está vinculada a la fragilidad de las reformas económicas y financieras desarrolladas por los gobiernos mexicanos ya mencionados y que a raíz de la crisis de 1994 situó grupos ante el capital extranjero en su dimensión real. Ello evidenció la extrema vulnerabilidad de aquellos vinculados al sector bancario, obligándolos a ceder posiciones frente al capital extranjero vía la renegociación de la deuda con tasas de interés muy altas y mediante fusiones y asociaciones (Morera, 1998), ver diagrama 2 (página siguiente).

En el caso del subsector financiero, destaca la estrategia adoptada por los bancos españoles, en particular el Santander, el Bilbao Vizcaya (BBV) y el Central Hispano (BCH). Gracias a una enérgica estrategia de adquisiciones, estos bancos han logrado una fuerte presencia en la región, especialmente en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. En general, estos tres bancos españoles, además del Hong Kong Shanghai Bank Corp (HSBC) y el banco canadiense financiero latinoamericano por la vía de su posicionamiento regional (CEPAL, 1998, p. 23).

V. CONSIDERACIONES

Las reformas económicas y financieras en nuestro país han posibilitado el surgimiento en éste de la nueva empresa transnacional. Los elementos fundamentales se explican por las nuevas tendencias de la economía mundial a partir de la crisis de rentabilidad del capital de la gran ET de la segunda posguerra. La nueva empresa transnacional en nuestro país tiene dos grandes componentes: la ET extranjera que constituye el eje del dinamismo de las exportaciones hacia el mercado estadounidense y la ET y los grupos de origen nacional. Cuyos elementos fundamentales de transnacionalización han sido el tránsito de grandes grupos familiares a fuertes coaliciones de capitalistas mediante alianzas estratégicas, y la internacionalización de los grupos a partir de nuevas estrategias de inversión que incorporan como uno de sus elementos sustantivos a la IED.

Por distintas razones la transnacionalización de los grupos se ha estudiado a partir de las corporaciones de mayor tamaño, de acuerdo con los criterios establecidos por los organismos internacionales. A pesar de los avances realizados, sin embargo, se desconoce la magnitud de aquella por la celeridad del fenómeno, que lo ha tornado más complejo, en parte también, porque la información disponible es escasa, incompleta y agregada. Sin embargo, uno de los aspectos más relevantes de su desconocimiento obedece a la parcialidad con la que se aborda, al considerar el fenómeno de transnacionalización solamente cuando se establecen filiales en el extranjero,¹² pues muchas empresas y grupos mexicanos se han transnacionalizado no solamente estableciendo filiales en el extranjero sino realizando alianzas estratégicas con corporaciones transnacionales extranjeras en México o en el extranjero, sin perder el control, como por ejemplo Grupo Carso, Grupo Modelo, los diversos grupos de autoservicio y las tiendas departamentales, por citar algunos de ellos, habría que considerar también a las medianas empresas que se han transnacionalizado.¹³

Según los estudios de las naciones unidas la inversión acumulada en activos foráneos de seis corporaciones transnacionales mexicanas (Cemex, S. A.; Grupo Televisa, S. A. de C. V.; Panamerican Beverages, S. A. Inc., Gruma, S. A. de C. V., Vitro, S. A.; Grupo Celanese, S. A.) ascendían a 10,905.7 millones de dólares en 1995. Sin embargo, se puede considerar que por lo menos 20 importantes grupos mexicanos se han transnacionalizado, de acuerdo con el criterio convencional señalado, en el decenio de los noventa, al realizar operaciones de inversión extranjera directa mediante la adquisición de empresas, fusión y asociaciones estratégicas o participaciones accionarias, en los que sobresalen: Alfa, Grupo Celanese, S. A.; Cemex, Grupo Televisa, T. V. Azteca, DSC, Grupo Posadas, Grupo Carso, San Luis Corporación, Bimbo, Industrias Peñoles, ICA, Elektra, Desc.

12 “Según el *Survey of Current Business*, una empresa es considerada filial cuando al menos 10% de su capital con derecho a voto es propiedad de un inversionista extranjero.” Véase Wilson Peres, *op. cit.*, p. 63.

13 Adicionalmente, habría también que considerar la magnitud y el tipo de inversión en Estados Unidos en donde según el Censo de la Cámara de Comercio Hispánica de Estados Unidos de 1987-1992 el número de negocios propiedad de hispánicos creció 76% en comparación con el crecimiento del 26% por parte de las compañías estadounidenses. Los ingresos por ventas del 10% de las compañías hispánicas (9,200) superaron el millón de dólares, el informe señala que solamente el 14% del conjunto de las compañías es minorista y que el 45% de las firmas están concentradas en el sector de servicios.

El monto de la inversión respectiva se estima en casi 5,000 millones de dólares, cuya mayor parte de ella se realizó en el bienio 1996-1997. En esas inversiones son relevantes las de Celanese y Alfa,¹⁴ no sólo por su magnitud sino porque en el caso de Celanese corresponde a una importante alianza estratégica en el mercado mundial de poliéster, y en el caso de Alfa a la compra de la empresa Sidor en Venezuela.

Si bien la crisis de la economía mexicana de 1994 ha sido abordada por diversos analistas. Una de las más importantes experiencias, fue haber descubierto la vulnerabilidad del sistema financiero mundial y la ineficacia de las políticas institucionales de las organizaciones internacionales, para afrontar situaciones de emergencia. Otra, es la necesidad de incrementar el ahorro interno y de la inversión extranjera productiva, aquella que contemple el menor componente volátil. Sin embargo, los analistas (sobre todo de instituciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial, la CEPAL y el actual gobierno mexicano) no han atendido bien un elemento crucial de la experiencia de la crisis: la reforma económica mexicana. Dicha reforma constituye, quizá, el obstáculo fundamental para posibilitar la participación cabal de los diversos sujetos e intereses sociales del actual proceso de reorganización capitalista. Sin embargo, aspecto a menudo soslayado.¹⁵

Las medidas consideradas por los organismos multilaterales y los gobiernos nacionales resultan a todas luces insuficientes ante la tendencia del mercado financiero internacional que apunta a inversiones de corto plazo financieras-especulativas y a la elevación de las tasas de interés que pueden trastocar nuevamente el sistema como en 1994.

Si bien la crisis nos situó con una violencia inusitada ante una nueva realidad de cara al gran capital, el proceso de reorganización capitalista esta lejos de presentar una solución cabal manifiesta en el bienestar de los grupos sociales mayoritarios y que aleje las razones que la originaron: la especulación y la estructura oligopólica.

Cualquier posible salida exige entender dos aspectos cruciales: nuevas regulaciones públicas y nuevas formas de organización social independiente. Respecto a la primera, se trata de impedir la formación de oligopolios financieros que encarezcan artificialmente el crédito y depriman el ahorro, el fomento de políticas públicas de regulación y promoción

14 Ambas corporaciones han realizado IED en diversos momentos de su historia. Véase, Morena, Carlos, *op. cit.*

15 Por la vía de los hechos la crisis ha roto parcialmente la estructura oligopólica.

sectorial, o desalienten una estrategia de modernización económica integral encaminada al control efectivo de la tecnología, los mercados internacionales, y el financiamiento de los desequilibrios resultantes.¹⁶

Otro obstáculo es el tipo de relación privilegiada con el gobierno y entidades públicas que en lugar de estar centradas en el apoyo a la innovación tecnológica tienden a basarse más en el subsidio indiscriminado y el otorgamiento de privilegios particulares, como lo demuestran las medidas fiscales desarrolladas por el actual gobierno que sitúan a nuestro país con una recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) empresarial menor en los países miembros de la OCDE e incluso menor al promedio de países latinoamericanos. Y con el más bajo gravamen a los rendimientos de capital de toda la OCDE. Inclusive es inferior a América Latina y Asia, debido al esquema de integración existente en nuestro país y a beneficios como la deducción inmediata de inversiones y compras.

Posiblemente la ventaja potencial más importante para el país es la posibilidad de incrementar el control gubernamental sobre el proceso de inversión y la formación de capital en la economía. Cuando menos desde una perspectiva social de largo desarrollo. Para ello se requiere un acuerdo entre el gobierno y la oligarquía sobre el control del proceso de inversión. Lo cual supone un plan industrial, que contemple: el avance tecnológico, la capacidad de dirección empresarial, el dinamismo oligopolístico entre firmas rivales a escala global. También exige negociaciones internacionales congruentes con una política industrial que considere riesgos y responsabilidades (alianzas estratégicas con equidad de capital, tecnología, gestión acceso a los mercados externos etcétera) al igual que aspectos sociales (protección contra la enfermedad, la promoción de conocimiento, atención cultural y empleo).

En cuanto a las nuevas formas de organización social es menester que garanticen la defensa y la recuperación de los logros históricos y crear nuevas formas de defensa social con redes de protección. Para esto se necesita una fiscalización distinta a la actual, crear nuevas formas de propiedad popular y cultivar una profunda reforma democrática que garantice la presencia equitativa de todas las fuerzas sociales.

16 Uno de los estudiosos al respecto es Charles Oman véase *Nuevas formas de inversión internacional en países subdesarrollados*, OCDE, Centro de Estudios de Desarrollo, enero de 1994.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI Editores, 1999, vol. I.
- CEPAL (2000), *La Inversión Extranjera en América y el Caribe*, informe, 1999.
- , *La Inversión Extranjera en América y el Caribe*, informe, 1998.
- CHAUVET, Michelle y GONZÁLEZ, Rosa Luz, “Globalización y estrategias de grupos empresariales agroalimentarios de México”, *Comercio Exterior*, México, vol. 49, núm. 8, agosto de 1999.
- CORIAT, Benjamín, *Pensar al revés, trabajo y organización de la empresa japonesa*, México, Siglo XXI, 1992.
- DABAT, Alejandro, *Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo*, mimeo, 1999.
- HEYMAN HEYMAN, *Inversión en la globalización*, México, BMV-ITAM, 1998.
- MORERA, Carlos, *El capital financiero en México y la globalización, límites y contradicciones*, México, Era-UNAM-IIEc, 1998.
- , “Los flujos de capital y la transnacionalización de los grupos mexicanos”, *Comercio Exterior*, México, vol. 49, núm. 2, febrero de 1999.
- PORTER, Michael E., *On Competition*, Harvard Business Review Book, 1998.
- UNCTAD, *World Investment Report, 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*.
- , *World Investment Report, 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*.

ACERCA DE LOS AUTORES

MANUEL BECERRA RAMÍREZ

Licenciado en derecho por la UNAM. Tiene estudios de doctorado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, con especialidad en derecho constitucional y administrativo. Es doctor en filosofía y en derecho internacional público, por la Universidad Estatal de Moscú, M. Lomonosov.

Actualmente es investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores. Ha dictado cursos, conferencias, participado en coloquios y congresos en diferentes universidades de México.

Es autor de trabajos de investigación (artículos, libros, traducciones) en las disciplinas de derecho internacional público, derecho comparado y derecho de la propiedad intelectual.

ALMA CHAPOY BONIFAZ

Licenciada en economía por la UNAM. Autora de varios libros individuales: *Problemas monetarios internacionales; Empresas multinacionales, instrumento del imperialismo; Ruptura del sistema monetario internacional; La Comunidad Económica Europea: banco central único y moneda común. Azaroso camino; Hacia un nuevo sistema monetario internacional.*

EUGENIA CORREA

Doctora en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Profesora del posgrado en economía de la misma institución. Sus áreas de investigación y de docencia son desarrollo económico y finanzas internacionales; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Autora de los siguientes libros: *Crisis y desregulación financiera y Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, así como de numerosos artículos y capítulos en libros.

ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ

Economista egresada de la Facultad de Economía de la UNAM. Profesora de la Facultad de Economía; investigadora de tiempo completo y actual directora del Instituto de Investigaciones Económicas, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Autora de los siguiente libros: *Cincuenta años de la deuda externa y Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin*, así como coautora de siete libros.

MARCOS KAPLAN

Doctor en derecho y ciencias sociales. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM; investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas; investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

Libros más recientes: *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales* y *Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución*, volúmenes que pertenecen a la obra *Revolución tecnológica, Estado y derecho*; *Crisis y futuro de la empresa pública*; *El Estado latinoamericano, Universidad nacional, sociedad y desarrollo*.

SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN

Licenciado y doctor en derecho por la UNAM. Realizó estudios de maestría en sociología del derecho y relaciones sociales en la Universidad de París II. Actualmente es secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y ha publicado trabajos en materia de derecho comercial internacional, sociología del derecho y derecho de la información.

IRMA MANRIQUE CAMPOS

Tiene maestría y estudios de doctorado en economía de la Facultad de Economía de la UNAM.

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la especialidad de relaciones internacionales y de la maestría en economía financiera; investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; coordinadora de la maestría en economía financiera de la ENEP Aragón.

Es autora de varios libros, entre los que destacan: *Los bloques económicos*; *Perspectiva de un mercado común en América Latina* y *La política monetaria en la estrategia del desarrollo*; coautora de siete libros, así como coordinadora y autora de *La niñez en la crisis* y *Arquitectura de la crisis financiera* de reciente publicación.

RAMÓN MARTÍNEZ ESCAMILLA

Es PhD en administración de empresas públicas por la Universidad de Newport.

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Entre sus principales libros se cuentan: *La fuerza de trabajo en el capitalismo mexicano*; *México: revolución y reformismo*; *México: Estado capitalista, empresa paraestatal y dirección económica*, y *México, a ochenta años de la Constitución Política*.

CARLOS MORERA CAMACHO

Doctor en economía por la UNAM. Profesor de la Facultad de Economía; investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Autor de varios libros, de los cuales el más reciente es el *El capital financiero en México y la globalización*, así como de varios capítulos en libros y de diversos artículos publicados en revistas especializadas de la UNAM y de otras universidades.

DIEGO VALADÉS

Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Es profesor de la Facultad de Derecho, investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Autor de los siguientes libros: *La dictadura constitucional en América Latina*; *La UNAM, formación, estructura y funciones*; *La Constitución reformada*; *El derecho académico en México*; *Constitución y política*; *Derecho de la educación, y el Control del poder*.

JORGE WITKER

Licenciado en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad de Chile y doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Profesor en la Facultad de Derecho; investigador titular de carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Es autor de las siguientes obras: *El régimen jurídico de los productos básicos en el comercio internacional*; *La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional*; *Los códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*; *Aspectos jurídicos del Tratado Trilateral de Comercio* (coord.); *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas* (2 ts.); *Derecho económico, Metodología de la enseñanza del derecho*; *Cómo elaborar una tesis de grado en derecho*.

CONTENIDO

Los flujos financieros internacionales y su regulación. Introducción	9
Alicia GIRÓN GONZÁLEZ	
Aspectos constitucionales de los flujos financieros internacionales. Consideraciones preliminares	15
Diego VALADÉS	
Estado y globalización. Regulación de flujos financieros	33
Marcos KAPLAN	
Aspectos regulatorio-institucionales de la inversión extranjera directa (IED)	75
Jorge WITKER	
La organización financiera y el derecho internacional	123
Manuel BECERRA RAMÍREZ	
El Estado y la regulación del sistema financiero internacional . . .	159
Sergio LÓPEZ-AYLLÓN	
Internacionalización del capital y función económica del Estado .	179
Ramón MARTÍNEZ ESCAMILLA	
Las crisis financieras y la reforma del sistema	209
Alma CHAPOY BONIFAZ	
Irma MANRIQUE CAMPOS	

El ciclo de auge y crisis financieras: hacia una nueva regulación monetaria y financiera	257
Eugenia CORREA	
Flujos de capital y tasas de interés	297
Alicia GIRÓN GONZÁLEZ	
La nueva corporación transnacional mexicana y la inversión extranjera directa: notas para su estudio	309
Carlos MORERA CAMACHO	
Acerca de los autores	335

Regulación de flujos financieros internacionales, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de junio de 2000 en los talleres de Alejandro Cruz Ulloa, Editor. En la edición se utilizó papel cultural de 70 x 95 de 50 Kgs. para los interiores y cartulina couché de 162 Kgs. para los forros. Tiraje: 1.000 ejemplares.