

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, CLADDE

Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, IPRI
Fundación Alexandre Guzmán

FLACSO Biblioteca

**CHILE Y BRASIL
DESAFIOS DE LA CUENCA DEL PACIFICO**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1994/1995

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y la Fundación Alexandre Guzmán del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunos trabajos corresponden a la red de investigadores del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

FLACSO-Chile; CLADDE; IPRI, Fundación Alexandre Guzmán / Chile y Brasil Desafíos de la Cuenca del Pacífico. -- Santiago, Chile: 1995.
325 p.; graf., cuadros.--Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995.

ISBN: 956-205-083-1

<1994-1995> <SEGURIDAD HEMISFERICA> <MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA>
<SEGURIDAD REGIONAL> <POLITICA DE DEFENSA> <RELACIONES ASIA PACIFICO>
<FUERZAS ARMADAS> <AMERICA LATINA> <BRASIL> <CHILE>
<CUENCA DEL PACIFICO>

355/C397ch

355
F 5194

Diseño de portada : Osvaldo Aguiló
Coordinación Banco de
Datos Seguridad Regional: Paula Pardo

Copyright FLACSO - CLADDE - IPRI, FUNDACION ALEXANDRE GUZMAN
FLACSO-Chile:

Leopoldo Urrutia 1950, Santiago
Fax: 562-225-4687, 562-274-1004
Tel: 225-7357, 225-6955

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

Inscripción N° 95.096
Impresión: AGD Impresores
Salvador Sanfuentes 2248
Santiago

Se terminó de imprimir en
diciembre de 1995

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

INDICE

INTRODUCCION	i
I SEGURIDAD HEMISFERICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA	
REDEFINIENDO LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL: EL ROL DEL MULTILATERALISMO, Joseph S. Tulchin	3
ESQUEMAS DE SEGURIDAD REGIONAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, David R. Mares	9
LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE POST-GUERRA FRIA, Augusto Varas	25
AMERICA LATINA: CONCERTACION POLITICA Y SEGURIDAD REGIONAL, Francisco Rojas Aravena	65
NUEVAS PROPUESTAS DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Jaime Acuña Pimentel	85
A SEGURANÇA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, INTERAÇÕES COM MEDIDAS DE AQUISIÇÃO DA CONFIANÇA MUTUA E PROPOSTAS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMERICA LATINA, Gen. Bda. Sylvio Lucas da Gama Imbuzeiro	93
NOVAS PROPOSTAS PARA A SEGURANCA NA AMERICA LATINA, René Armand Dreifuss	103
LA POLITICA DE DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA, Gonzalo García Pino	107
LA VISION CHILENA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD, Gral. Alejandro Medina Lois	113
II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO	
EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIATICO", Gilson Schwartz	127
EL PACIFICO NORTE: UN DESAFIO PARA LAS DIPLOMACIAS BRASILEÑA Y CHILENA, Amaury Banhos Porto de Oliveira	137
ASIA DEL PACIFICO: PACIFICO NORTE VISION BRASILERA: EL ASPECTO DE SEGURIDAD, Claudia D-Angelo	147

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA HACIA LA CUENCA DEL PACIFICO, Carlos Portales Cifuentes	153
PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO NORTE: VISION DESDE CHILE, Roberto Mayorga L. y Wally Meza S.M.	169
EL CRECIENTE PAPEL ECONOMICO DE JAPON EN CHILE, María Elena Valenzuela y Augusto Varas	179
EL DESARROLLO ASIATICO Y SU IMPORTANCIA PARA CHILE, Leopoldo Durán Valdés	189
III TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	199
IV FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES	
Argentina	209
Belice	215
Bolivia	219
Brasil	225
Chile	231
Colombia	237
Costa Rica	243
Cuba	247
Ecuador	251
El Salvador	255
Guatemala	259
Guyana	263
Haití	267
Honduras	273
Jamaica	277
México	281
Nicaragua	287
Panamá	291
Paraguay	295
Perú	299
República Dominicana	305
Surinam	309
Trinidad y Tobago	313
Uruguay	317
Venezuela	321

II BRASIL Y CHILE FRENTE A ASIA-PACIFICO

EL PESO DE LLEGAR TARDE: BRASIL FRENTE AL "MODELO ASIÁTICO"

Gilson Schwartz

1. Revisión del "modelo exportador"

Brasil carga con el peso de *llegar tarde* en una época en que muchos piensan que hemos llegado ya al fin de la historia. El tema es de una complejidad inusitada, pues exige del economista que esté atento no sólo a la historia, sino a los criterios siempre discutibles en cuanto a si ya llegó ese tal fin o, lo que da lo mismo, a los criterios de lo que se convenga en llamar capitalismo-tardío. Brasil hoy se destaca internacionalmente como el representante más acabado del retraso capitalista, compitiendo con Rusia que hace el papel de vedette del retraso socialista.

En conferencias internacionales, Brasil ya no es tomado en serio -según el viejo dicho británico, nunca lo habría sido-. El consenso surge de modo aún más notorio contra el telón de fondo de lo que se ha venido a creer sea el "modelo asiático":

*"It is well known that in the 1950s and 1960s, several of the poor developing countries of East Asia shifted their economic policies strongly through a series of market-oriented economic reforms. Although these reforms were far-reaching and involved many economic policies, internationally the most dramatic and visible result was an astonishingly rapid rate of growth of foreign exchange earnings. That, along with the other changes that resulted from policy reforms, enabled the East Asian economies in question to grow in real terms at rates that have averaged around 10% for three decades"*¹.

Hay una cantidad razonable de ambigüedad en esa toma de posición respecto al cual sea el modelo que explica el éxito de "países en desarrollo pobres del Este Asiático". Se habla de la orientación por el mercado (o para el mercado) como manifestándose crucialmente en la acumulación de "utilidades cambiarias" - visión que conduce, casi automáticamente, al concepto de "*export-led model*" (modelo exportador) en contraposición al típicamente cepalino y latinoamericano de "*import substitution model*" (modelo de

¹ Anne O. Krueger (1992:3): "Es bien sabido que en los años 50 y 60 varios de los países en desarrollo pobres del Este Asiático reorientaron sus políticas económicas fuertemente a través de varias reformas económicas orientadas por el mercado. Aunque esas reformas fuesen de largo alcance y envolviesen muchas políticas económicas, internacionalmente el resultado más dramático y visible fue una impresionantemente rápida tasa de crecimiento de las utilidades cambiarias. Esto, junto con otros cambios que resultaron de reformas de política, permitieron a las economías del Este Asiático en cuestión crecer en términos reales a un promedio de 10% por tres décadas". Krueger, A.O. (1992), "Market-Oriented Reforms and the International Economy in the 1990's, in Zini Junior, A.A., *The Market and the State in Economic Development in the 1990*, North Holland/Amsterdam/London/New York/Tokyo.

substitución de importaciones). Se habla, al mismo tiempo, de "otras políticas", de "largo alcance", relegadas a una penumbra sospechosa y tendenciosa.

La importancia de la cuestión de la competitividad, en una época de cambio en la división internacional del trabajo, es indiscutible. Pero, entre ser competitivo y "exportar mucho", más aún entre "exportar mucho" y "crecer" hay enormes distancias teóricas y prácticas que el debate académico resolvió no considerar en nombre de una nueva teoría del comercio internacional, que de nueva tiene sólo la intención. Ella, o se reduce a la vieja cantinela de la especialización con base en ventajas comparativas estáticas (se produce más el bien intensivo en el factor abundante), o se remite a consideraciones de orden geopolítico, tecnológico e institucional difícilmente teorizables en el sentido convencional, en el contexto de una teoría del comercio internacional². El gran discurso de que el éxito asiático se debe a un "modelo exportador" precisa ignorar también otro punto sutil. En resumen, ¿por qué se compara "países en desarrollo pobres del Este Asiático" con América Latina? ¿cabían los dos grupos de países en la misma categoría de "países en desarrollo pobres" a ser comparados según una misma escala? Los cursos de política económica seguidos por una ciudad-estado como Singapur ¿pueden compararse a los dilemas de acumulación de capital en una economía en estado avanzado de industrialización substitutiva e internacionalizada, como la brasileña de los 50 y 60? O sea, ¿se puede considerar la historia económica de los últimos 30 años como un eje, una flecha en el espacio homogéneo de un gráfico sobre el cual las economías se sobrepone y compara en términos de "grado de apertura" (relación exportaciones/PIB o comercio internacional/PIB? ¿qué meta (en términos de apertura y por lo tanto participación en el comercio internacional) se imagina adecuada y definitiva? Por el tono de esos discursos neoliberales, el fin es el infinito, un punto ideal de equilibrio general que se supone vendrá a manifestarse en el mercado global.

Por fin, una tercera cuestión fundamental queda, ya no en la penumbra, sino en el olvido: lo de las relaciones entre ese proceso de ajuste a un modelo supuestamente victorioso y las realidades políticas e institucionales en las cuales debe concretarse. Parece irrelevante que uno y otro grupo de países operen en el contexto de lógicas políticas distintas, resumiéndose la cuestión institucional a la presencia mayor o menor de "Estado" y "mercado".

Se construye así un paradigma de modernización: el modelo privatista exportador, articulado a la apuesta en la integración competitiva en la economía internacional.

² Cf. por ejemplo, Dosi, G., Soete, L. (1988), "Technical Change and International Trade", in *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter Publisher. Pues lo más problemático es justamente esa retomada de las "otras políticas" que constituyen un padrón de competitividad, dejadas de lado por la teoría de Krueger. La cuestión de la articulación de políticas económicas en una "política financiera" es tratado, para el caso de Japón, en Schwartz (1989). El tema es retomado en Ferreira, C.K., Freitas, C.P., Schwartz, G. (1992). *El Formato Institucional del Sistema Monetario y Financiero: Un Estudio Comparado*, 8 volúmenes, IESP/FUNDAP.

El debate más reciente sobre el modelo asiático se encargó de sepultar esa caricatura que, en algún momento, inspiró a los *"policy-makers"* de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el FMI.

Krueger abre su texto haciendo referencia a los años 50 y 60, pero la primera tabla presentada compara años del 60 al 88. La secuencia de equívocos prosigue, bajo la inspiración incuestionada de que hay una ligación causal que va del comercio a la economía internacional, como si eso no fuese una simple tautología (decir que el modelo exportador es un cambio de política y al mismo tiempo investigar el éxito relativo de la idea examinando cuanto del factor explicativo no se pierde en la mera constatación de que el mundo entero, al final, andaba bien). En ningún momento el observador se detiene a preguntarse lo que al final está dentro de ese crecimiento mundial. El comercio se explica por el crecimiento, pero el propio crecimiento parece una entidad tan comprensiva que la simple consideración del comercio como indicador pasa a ser totalmente arbitraria.

Hay sólo, desde el punto de vista estadístico, una constatación de alta correlación entre crecimiento económico y crecimiento del comercio exterior. Pero, ¿cuál es el sentido de la causalidad? Si el comercio exterior es el motor del crecimiento, entonces el cambio político es abrir la economía. Dulce y seductora invitación a la entrega apasionada del poder de decisión nacional y soberano a las volatilidades etéreas de las finanzas internacionales. En ese plano, vale hasta la dolarización.

Sucede que parte substantiva del debate contemporáneo sobre políticas de ajuste, apertura económica y competitividad se hace sin referirse a la cuestión esencial de la representación de la soberanía nacional. Es como si los conflictos para aprobar la unidad política europea, camuflados por plebiscitos más o menos parecidos a los nuestros (rige el marketing político de masas), fuese un gracioso vals vienés.

Sin embargo, el drama central de este fin de siglo es una fisura creciente en la representación de la soberanía nacional, vulgarmente conocida como Estado. Fisura externa (incapacidad de ajuste fiscal, estrechamiento de la base de contribución sindical, *"lobby"*-tomización del presupuesto público) e interna (crisis de legitimidad, lentitud informacional, corrupción y quiebres sucesivos de las jerarquías, ahogamiento inconsciente del espacio público en la lógica de la propaganda de masas).

Feliz e infelizmente, es contra este cuadro de fragmentación de referencias geográficas, ideológicas y económicas que el *"policy-maker"* se debe poner, buscando alguna visión perspectiva.

Hay varias formas estadísticas de relativizar o camuflar la cuestión, tantas cuantas fueren los posibles factores de competitividad (incesantes, porque dependen de algo intangible que es la acelerada innovación tecnológica). El criterio de decisión, sin embargo, es político - y es desde ese punto de vista que Brasil da la impresión a muchos observadores extranjeros de estar empantanado. Esos observadores no perciben, sin embargo, que ellos mismos están empantanados en una dinámica de relaciones internacionales que cada día favorece más la sensación de profundización del caos. Cada vez más, las referencias a

disputas regionales son definidas y encauzadas a través de la lucha armada más o menos organizada, partiendo de Estados o despedazando lo que consideraba ser, antes, una "Nación".

Inclusive en la región asiática, mucho de lo que se atribuye a un "modelo de éxito" se aproxima en algunos casos a la esclavitud (China) o a la disciplina confucio-fascista (Singapur y Tailandia aún cultivan rasgos sorprendentes de rigor militar en varios aspectos de la vida social). Incluso Corea evolucionó en los últimos 20 años (el gran impulso fue la guerra de Vietnam) bajo dictadura y concientización anticomunista. Iniciada la liberalización son incontables los problemas de pérdida del dinamismo, inclusive en el campo tecnológico (a pesar de la inversión, sin precedentes en la era moderna, realizada en la educación científica de un pueblo, tal vez sólo con precedentes en Japón y, ahora, con la ampliación del esfuerzo de China).

El consenso menos dogmático ahora reconoce que en ningún momento se abandonó la política de substitución de importaciones. Kagami (1992) subraya la importancia del modelo "exportaciones con inversión" y lanza otra alerta:

*"However, economic liberalization did not take place at once. In East Asia, particularly in Korea and Taiwan, it was a step-by-step process, as the domestic economic structures prepared for it"*³.

Llama la atención en esta observación de Kagami que se produce una inversión de la causalidad habitual:

Liberalización -----> ajuste estructural que se transforma en
ajuste estructural ----> liberalización

De hecho, esa fue la experiencia japonesa en los años de la inmediata posguerra, así como a partir de los años 60, cuando se inició la presión internacional contra la "competitividad" japonesa. O sea, hace nada menos que 30 años Japón se viene liberalizando gradual y selectivamente, mientras el dólar naufraga lentamente como moneda supranacional estable. Una liberalización que se hace acompañar de tasas de inversión sin precedentes en la dinámica capitalista de la posguerra, con una "intensidad en capital" muy superior a la mayor economía mundial, la de Estados Unidos, que se fue transformando en una gigantesca economía de servicios. Corea del Sur y Taiwán, como sugiere Kagami, seguirán una estrategia similar de gradualismo selectivo⁴.

³ Kagami, M.,....

⁴ Encontramos ese concepto de política selectiva en Schwartz (1989), "Financial Evolution and Economic Policies in Japan", Institute of Developing Economies Visiting Research Fellow Series, N° 157, Tokyo, March, 1989. En cuanto a la cuestión más amplia de la "decidibilidad" de una política económica, cf. Schwartz (1993), J.M. Keynes y la Lógica de la Política Económica, tesis de

La cuestión central no es, por lo tanto, si el comercio internacional puede ser motor del crecimiento, sino si un sistema financiero globalizado puede convivir prolongadamente apoyado en una moneda nacional cuyo sistema económico básico gira en torno de los servicios y de alguna protección agrícola, bajo amenaza tecnológica permanente. Como el sistema financiero internacional aún es fuertemente operado en Wall Street, hay aún una solidaridad que a veces parece una minucia. En realidad el sistema financiero está globalizado y así, la solidaridad es real sólo en lo que se refiere a intervención cambiaria coordinada de los bancos centrales - con clara tendencia histórica de desvalorización brutal del dólar a partir de 1985. En rigor, el proceso de securitización y desregulación de los años 80 dejó como herencia un sistema que bordea la ingobernabilidad (lo que no es necesariamente un sistema de catástrofe, aunque se produzcan catástrofes financieras cruciales).

El superávit comercial japonés no se alteró profundamente con la desvalorización sin precedentes de la moneda norteamericana. No se produjo el tan mentado "*hard landing*" sino un "*soft landing*" en "*slow motion*" de un jumbo que no parece aterrizar nunca⁵.

El examen de los años 90 parece, por lo tanto, sugerir de inmediato que ni el comercio ni el crecimiento mundiales, polos de la correlación que se quiere establecer, favorezcan el estudio de la dinámica de la división internacional del trabajo. El único espacio donde una diferenciación lógica se ha producido es en el campo de la tecnología, es en torno de este polo que se altera la composición del producto adecuado para cada pretendiente a Estado Nacional - es en el dominio tecnológico que parece esbozarse algún criterio de ordenamiento y "acceso al futuro" de cada país, ya que en el campo financiero la frontera nacional convencional ya no se aplica y en el campo militar el fin de la guerra fría dejó en el aire una ambigüedad que, por el momento, pasa por la desactivación de la "Guerra de las galaxias" y por el debate de un supuesto "*peace dividend*".

En este caso es imposible hablar de un modelo asiático global: China explota trabajo de costo relativo inmensamente barato (al punto de hacer válida la clásica teoría estática de la ventaja comparativa), mientras Corea, Singapur, Malasia y otros procuran mantener el dinamismo apostando a la capacitación tecnológica, creando parques industriales con amplia oferta de mano de obra especializada (técnicos e ingenieros) y celebrando convenios de

doctorado presentada al Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas (mimeógrafo).

⁵ En los años 80 se discutía el proceso de desvalorización del dólar necesario para conducir a un "equilibrio de la balanza comercial", enfrentándose, por una parte, los defensores de una política más abrupta, de choque (*hard landing*), que eliminase de una vez las expectativas a la baja, mientras los más preocupados de la salud del sistema internacional recomendaban y creían en una trayectoria más pacífica (*soft landing*), vía coordinación de bancos centrales (por lo tanto políticas monetarias y cambiarias). El proceso efectivo fue una desvalorización, muchas veces, a saltos, con atascamientos recurrentes de los mercados capitales (crisis de 1987, 1989 y post 1990 en Japón), en una sucesión, finalmente, de choques a lo largo de una trayectoria considerada como gradualista. Resultado: el dólar se desvalorizó frente a Europa y Japón pero la economía de los Estados Unidos continúa empantanada en la recesión y en el desequilibrio fiscal y comercial, además del desastre social que llevó a la derrota republicana.

"joint-ventures" y otras alianzas estratégicas con grupos internacionalmente fuertes (en el caso de los coreanos actuando junto tanto a empresas norteamericanas como japonesas).

Se trata, por lo tanto, de estrategias de atracción de inversiones directas, no sólo de sustitución de importaciones y aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas⁶. La generalización, sin embargo, es muchas veces hecha ignorando claramente lo que se observa. Véase a la misma Krueger, refiriéndose a Taiwán:

*"Economic policies began changing in the early 50s. Among the key changes was the adoption and maintenance of a realistic real exchange rate and the assurance that it would continue over time. Restrictions on imports were removed immediately for exporters, and the import regime was gradually liberalized over the subsequent several decades. Taiwan can reasonably be described as outer-oriented by about 1955"*⁷.

Mas, parece evidente que la estabilidad cambiaria no se obtuvo a costas de un cambio de políticas por parte de Taiwán, sino resultó de una política monetaria específica desarrollada por los Estados Unidos en la inmediata posguerra, destinada a convertir el dólar en moneda supranacional aunque fuese necesario convivir con el proteccionismo de Europa, Asia y América Latina. Es la misma estabilidad cambiaria que puso a Japón en la ruta del crecimiento con importación intensiva de tecnología y capital, pues en ese caso se trataba de una tasa claramente sobrevalorizada⁸.

Llama también la atención esa liberalización de las importaciones, pero siendo eliminadas las restricciones... para los exportadores. Hay, por lo tanto, una "orientación

⁶ Krueger, entre tanto, da otros pasos y convierte el modelo de "acumulación de utilidades cambiarias" en modelo de "políticas comerciales orientadas hacia el exterior" (outer-oriented trade policies). *Op.cit.*, página 5. Los condicionantes de las decisiones de inversiones directas y globalización productiva envuelven actualmente la valorización de la capacitación tecnológica y utilización de formas de subcontratación, desde el área automovilística a la textil, en una dinámica de formación de redes ("networks") que no siguen las formas empresariales tradicionales. Hay formas de negociación (políticas de proveedores) armadas globalmente, en varios continentes, muchas veces con organización de "centro" alrededor de activos intangibles (marca, diseño, derechos sobre información) proceso conocido como "benettonización".

⁷ *Op.cit.*, página 6. "Las políticas comenzaron a cambiar al inicio de los años 50. Entre los cambios clave estaba la adopción y mantención de una tasa realista de cambio real y la garantía de que así continuaría a lo largo del tiempo. Se removieron las restricciones a la importación para los exportadores, y el régimen de importaciones fue gradualmente liberalizado a lo largo de las décadas siguientes. Taiwán puede ser razonablemente descrita como orientada hacia el exterior ya en 1955".

⁸ Cf. Okuda, H. (1991), "The Japanese Economic Growth in the Post War Period: Its Mechanism and the Related Policies", UCLA, mimeo. Una tasa de cambio estable y sobrevalorada permite también una política de intereses bajos y hasta negativos en una economía cuya acumulación de stocks estratégicos depende, en buena medida, de las importaciones, como el caso del Japón de la posguerra.

hacia el exterior", pero una orientación selectiva y no una apertura "*tout court*" de las importaciones (como ocurriría, por otra parte, en Brasil ya en la inmediata posguerra). El punto queda aún más claro cuando la propia Krueger advierte sobre haber sido la liberalización de importaciones gradual y selectiva a lo largo de las varias décadas subsiguientes ("*subsequent several decades*"). Sin embargo, frecuentemente se presenta el modelo liderado por las exportaciones ("*export-led model*") como de apertura general e inmediata, como un modelo éxito en los 90 haciendo creer que en la región asiática, hoy modelo de éxito, tal modelo estaría ya en vigencia, por opción política de los gobernantes, desde mediados de los años 50. Las economías asiáticas son presentadas como cambiando sus políticas en los años 80, etapas después del reconocimiento de la orientación estructural diversa a lo largo de cerca de tres décadas.

Hay, por lo tanto, una gran falta de consideración del factor tiempo, para no entrar en el campo histórico. Se concluye que la fuerza del modelo exportador es independiente de las condiciones internacionales, pudiendo hasta, incluso, haber mejoría en las exportaciones de manufacturados en momentos de reversión cíclica en los mercados externos.

El modelo de Krueger separa de modo absoluto fases de sustitución de importaciones de fases de promoción de exportaciones (eso sería el cambio de política crucial), cuando los dos instrumentos conviven desde la inmediata posguerra en los diversos países asiáticos.

Finalmente, se llega incluso a hablar de una "tendencia por la venta en el mercado doméstico" que precisa ser removida, como si la noción de tendencia no fuese el resultado de la separación arbitraria y formal entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.

La reflexión sobre "*policy making*" en los años 90 tiene, de hecho, mucho que aprender de las estrategias competitivas de los países asiáticos en los últimos 30 años, pero es preciso estar más atento a lo que fue, de hecho, la historia económica de la región, sacando de las sombras aquellas políticas que el modelo de Krueger considera irrelevantes por absoluto "*parti pris*".

2. Comercio entre Brasil y países asiáticos

Además del difícil contrapunto teórico entre modelos de desarrollo asiáticos y latinoamericanos, contrapunto que en el debate reciente se concretó en la cuestión del papel del comercio exterior como motor del desarrollo, se hace necesario, como ilustración, examinar el comercio de Brasil con los países asiáticos y, también, el contraste entre el padrón comercial asiático, de Brasil y de otras economías latinoamericanas, inclusive las consideradas seguidoras del "*export-led model*", como Chile.

Las tasas de crecimiento del comercio exterior asiático (China, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Japón, Nueva Zelandia y Australia) con países latinoamericanos a lo largo de los años 80 es un ejemplo. Las importaciones asiáticas de Chile oscilaron significativamente a lo largo de los años 80, volviéndose, a veces, negativas. En Brasil, hubo estabilidad a lo largo de toda la década.

creciendo las importaciones a un promedio cercano a 14,5%. México perdió dinamismo en sus exportaciones para países asiáticos a lo largo de toda la década (de 60% entre 80 y 81 a 4,3% entre 89 y 90). En América Latina, sólo Argentina mantuvo una estabilidad dinámica comparable a la brasileña (aunque menor)⁹.

En cuanto a las exportaciones asiáticas para América Latina, las respectivas tasas de crecimiento exhibieron un comportamiento totalmente distinto, siendo extremadamente diferentes entre el inicio de la década (cuando el poder de compra del continente se vio afectado por la crisis de la deuda) y los últimos años 80.

En valores absolutos, los países asiáticos importaban desde Brasil, en 1990, cerca de US\$ 7 mil millones, más del doble de lo comprado en Chile o en México y cerca de tres veces lo importado desde Argentina.

El saldo comercial entre Brasil y los países asiáticos es negativo a lo largo de toda la década pasada, mientras en México hubo una reversión al final de la década. Chile, también permanece con saldo negativo. O sea, nada indica que el modelo comercial de Chile se haya vuelto suficientemente competitivo para, por lo menos, equilibrar su comercio con la región. Hoy Japón es individualmente el mayor comprador mundial de productos chilenos.

En términos relativos, a lo largo de la década pasada la participación del mercado asiático en el total de las importaciones de Brasil pasó de 7,11% a 10,64% (un aumento de cerca de 49% en su importancia relativa), contra una variación en Chile de 12,38% a 15,47% en la segunda mitad de la década (aumento de 25% o cerca de la mitad del dinamismo de las importaciones brasileñas en relación a los mercados asiáticos). La participación asiática en las importaciones de México quedó prácticamente estancada a lo largo de toda la década.

La participación de los países asiáticos en las exportaciones de América Latina también revela resultados interesantes. El peso asiático en el total de exportaciones brasileñas, en 1980, era de 8,59%, pasando a 17,38% en 1990 (poco más del doble). En el caso de Chile, la variación fue de 16,33% a 26,66% (cerca de 63,3%). En México, las exportaciones para la región asiática pasaron de 5,69% del total en 1980 a 6,79% (crecimiento de 19,3%).

Es muy sorprendente que Brasil presente un dinamismo comercial con los países asiáticos mayor que los países pertenecientes al Pacífico (aunque no pertenezca a la PEC). Es un dinamismo mayor justamente con los países tenidos como ejemplares de éxito de modelos liderados por las exportaciones ("*export-led models*"), cuasi paradigmas de competitividad. Son resultados que exigen una urgente redefinición de horizontes y la formulación de nuevas directrices geopolíticas, vueltas hacia el Pacífico.

⁹ Los datos que conforman éste y los próximos comentarios están en Mattos, J.C.S. (1992), "Economic Relations Between Latin America and Asia-Pacific", UN-ECLAC, draft.

El proceso toma un nuevo relieve cuando se advierte que el peso de Japón decreció significativamente, en términos relativos, a lo largo de los años 80 (tanto como importador, como exportador), en beneficio de los "tigres" y otros polos de desarrollo regional asiático. China, ya importa cerca de 7% de la oferta latinoamericana.

El análisis por categoría de los productos, también revela aspectos destacados del dinamismo interregional. En el total de exportaciones de la ALADI la incidencia de los productos alimenticios fue, en promedio, 18% en la década (en las ventas brasileñas el peso de esta categoría es, en promedio, 19,5% en el período, cercano a los 16,87% de Chile, mientras en Argentina ese peso fue, en promedio, 49,46%). Pero la exportación de manufacturas representa, en promedio, 45,73% del total exportado por Brasil a los países asiáticos, frente a 3,56% de Chile, 13,99% de México y 30,49% de Argentina (es curioso el caso de Uruguay, con 54,41% de exportación de manufacturas y dentro del promedio en productos agrícolas y alimenticios).

En resumen, Brasil no sólo ha mostrado un dinamismo por sobre la media de los países clásicamente asociados al modelo exportador, sino también en sus relaciones comerciales con el grupo asiático se destaca por la participación relativa mayor de los productos manufacturados (México, por ejemplo, concentra casi el 70% de sus exportaciones en combustibles).

Los resultados empíricos muestran, por lo tanto, una performance que vuelve por lo menos dudosa la interpretación convencional de Brasil como un país "Betardatario" en la adopción de cambios de política económica modernizantes, principalmente cuando se examina, con el debido cuidado, el significado de las expresiones "vuelto hacia el mercado" ("*market-oriented*") y "abierto" ("*outer-oriented*"). Que el análisis del padrón comercial brasileño, en contraste con el latinoamericano, sea hecho exactamente al interior de las relaciones con el bloque asiático hace aún más convincente el cuestionamiento.

Hay, ciertamente, un fardo que cargar como resultado de la demora en adoptar principios de política económica que la sabiduría convencional considera modernizantes. Es, entretanto, principalmente un fardo político-ideológico, un indicio de confrontación de intereses que exige siempre, y cada vez más, negociación, nunca la imposición autoritaria de modelos que condenen a la sombra a la realidad histórica e institucional de cada país.