

# **Las hegemonías de Estados Unidos y las alianzas sociales y políticas de un gobierno de izquierda en el Uruguay**

***Senador Alberto Couriel***  
***Mayo de 2004***

## **I.- Las hegemonías de Estados Unidos y la nueva situación de América Latina**

1. Los graves acontecimientos terroristas del 11 de setiembre del 2001 en Estados Unidos marcan una modificación en su política internacional. Estados Unidos recupera su identidad imperial —en tanto dominación y manejo del mundo— porque surge un nuevo enemigo que es el terrorismo (Caputo, 2004).

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1989 existe en el plano internacional una bipolaridad militar, ideológica y política que enfrenta, a su vez, dos modelos de sociedad. Un polo estaba liderado por la URSS y el otro, dentro del capitalismo, por Estados Unidos. Desde la caída de la URSS no hay contrapesos imperiales al poder de Estados Unidos, pero el ataque a las Torres Gemelas genera un enemigo definido: el terrorismo. No hay imperios sin enemigos, y tampoco los hay sin dominación. Después del 11 de setiembre, Estados Unidos ejerce el poder que ya tenía. Lo hace basado en el poder de la fuerza y lo muestra con nitidez en las invasiones de Afganistán e Irak ¿Cuál será la próxima víctima?

2. Es interesante recorrer la evolución de las distintas formas que tomó la hegemonía de Estados Unidos desde mediados del siglo XX.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo capitalista, la hegemonía de Estados Unidos era de carácter global. Tenía absoluta hegemonía militar, económica y política. En el plano económico, tenía hegemonía en el ámbito comercial, porque fue el único país no afectado por la guerra. Lo mismo ocurría en el nivel productivo y especialmente en el industrial. En lo financiero, la hegemonía derivaba de las nuevas funciones del dólar y la creación y características de los organismos financieros internacionales. En lo tecnológico, la hegemonía se profundizaba por el uso de los nuevos conocimientos militares en el ámbito económico.

La hegemonía militar se mantiene hasta la actualidad.

La hegemonía económica tiene diversas evoluciones: los avances de Europa y Japón le hacen perder hegemonía comercial y productiva desde los sesenta. Es entonces cuando se constituyen tres grandes bloques económicos mundiales en el mundo desarrollado: el de América del Norte, liderado por Estados Unidos; la Unión Europea, con cierto liderazgo de Alemania, y el bloque del sudeste asiático, con fuerte presencia de Japón y China pero sin integración institucional.

La hegemonía financiera empieza a retroceder en la segunda mitad de los sesenta, con la generación del mercado de euro dólares, y en los setenta se pierde cuando desaparece la libre convertibilidad del dólar al oro. La hegemonía financiera se retoma en los ochenta, con el dólar fuerte y con la

liberalización de los mercados financieros mundiales, bajo la influencia del FMI y los intereses de Estados Unidos.

3. Una fotografía de la situación actual muestra a Estados Unidos con hegemonía militar, financiera, comunicacional e ideológica. La hegemonía financiera se muestra por ser el principal beneficiario de la liberalización financiera en los principales mercados financieros internacionales. Estados Unidos es el mayor receptor de capitales desde 1980, cuando se transforma en importador de capitales: el dólar cumple un papel central en funciones de seguridad y de arbitraje. Títulos emitidos por Estados Unidos constituyen una proporción importante de las reservas de los grandes países, y además intenta dar seguridad frente a diversas crisis financieras. Ayudó a resolver la crisis financiera de la segunda mitad de los noventa en el sudeste asiático, que puso de manifiesto la debilidad de Japón. También fue fundamental su participación en las crisis financieras de América Latina. El actual sistema financiero internacional muestra rasgos nítidos de volatilidad y vulnerabilidad para las economías subdesarrolladas. Sin embargo, Estados Unidos se opone a cualquier tipo de regulación de los movimientos de capitales.

Los medios de comunicación han pasado a ser una de las grandes fuentes de poder mundial y nacional, sobre todo por su influencia en la opinión pública y su capacidad de influir sobre los valores y motivaciones de la sociedad. Su influencia también es relevante porque de alguna manera las cadenas de televisión y las grandes agencias noticiosas transmiten, explícita o implícitamente, las ideologías dominantes. Estados Unidos marca con nitidez su hegemonía comunicacional en la medida que de ahí proviene el 80% de las imágenes que se ven en el mundo. Como anécdota, a veces se dice que lo que no informa la CNN no ocurrió en el mundo.

También se puede plantear una especie de hegemonía ideológica de Estados Unidos, por la penetración de sus formas de vida y la influencia y predominio mundial de sus universidades.

Estas hegemonías le otorgan un fuerte poder político, que se refleja en su fuerza en el Grupo de los 8, en los factores que llevaron a la invasión a Irak con desconocimiento de las Naciones Unidas. En la medida en que no hay un sistema político mundial con capacidad de resolución de conflictos, se profundiza el predominio político, prácticamente unipolar de Estados Unidos. A ello debe agregarse la debilidad militar, económica y política de la Unión Europea para enfrentar esta hegemonía.

4. Los acontecimientos del 11 de setiembre son determinantes para que en la política internacional de Estados Unidos se privilegien los factores de seguridad, las acciones militares contra el terrorismo. El antiterrorismo es el objetivo prioritario de la política internacional del gobierno de Bush. De esta manera, quedan relegados los problemas del hambre, la pobreza y el desempleo que afectan a los países subdesarrollados.

Para comprender mejor el fenómeno analicemos los objetivos de la guerra de Irak:

- a) Sin duda hay un objetivo central de carácter económico que es el control de las fuentes de petróleo. Irak es, después de Arabia Saudita, el país con mayores reservas petrolíferas mundiales.

- b) Pero también hay una tarea civilizatoria y una demostración de fuerzas a nivel internacional. Al igual que en la época de la conquista por parte de españoles y portugueses, que venían a América en busca de metales preciosos y de cristianizar a los indígenas, Estados Unidos intenta imponer sus valores y su cultura en el mundo. Es una especie de fundamentalismo religioso. Los enemigos son el eje del mal y son definidos por Estados Unidos en función de sus propios intereses. Y expresan: el que no está conmigo es mi enemigo. Por eso dice Hobsbawm: "No hay nada más peligroso que los imperios que defienden sus intereses imaginándose que así ayudan a toda la humanidad [...] La principal ventaja con que cuenta su proyecto imperial es militar [...] Su objetivo es hacer la guerra, instalar gobiernos amigos y luego retirarse [...] En el plano interno, un país que piensa controlar el mundo fundamentalmente por medios militares corre el peligro —hasta ahora seriamente subestimado— de militarización. En el plano internacional el riesgo sería una desestabilización del mundo" (Hobsbawm, 2003).

El pleno dominio internacional de Estados Unidos le permitió justificar la invasión a Irak como autodefensa preventiva por la existencia de armas de destrucción masiva que afectaban su seguridad nacional. Estas armas nunca se encontraron. Su extraordinario poder le permitió dejar de lado las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas violando el derecho internacional. Después de la invasión no recibe condenas ni de Naciones Unidas, ni de Francia, ni de Alemania ni de China, que estuvieron en contra de su posición. La hegemonía militar es total porque países con poder nuclear, como Rusia y China, hoy no aparecen como contendores. Todo ello deja una enorme incertidumbre por el uso futuro de ese poder militar basado en el eje del mal sin contrapesos de ninguna naturaleza.

5.- El capitalismo desarrollado muestra dificultades que afectan el funcionamiento de sus economías: la Unión Europea con muy bajas tasas de crecimiento, y Japón con una prolongada recesión. La economía de Estados Unidos mostró un fuerte dinamismo en la década del noventa, pero en la actualidad muestra una serie de problemas que pueden afectar su futuro. Entre ellos se destaca un elevado déficit de balanza de pagos, que alcanzó al 5% de su producto bruto interno y que lo hace muy dependiente de la continuidad de la entrada de capitales; una tasa de desocupación que se mantiene en el 6%, pese a cierta reactivación en el segundo semestre del año 2003 por un aumento del gasto militar y la ayuda de las bajas tasas de interés; una deuda interna de las corporaciones y de las familias que pueden repercutir en el consumo familiar y en las inversiones; una importante deuda externa y un incremento muy significativo del déficit fiscal, que puede llegar a tener graves consecuencias.

En la actualidad, la economía norteamericana presenta una fuerte devaluación del dólar que por el momento no ha afectado la entrada de capitales, pero genera problemas entre el euro y el dólar y, por lo tanto, entre Estados Unidos y la Unión Europea.

6. En un contexto de transnacionalización, tiene lugar una globalización real, que significa que hay acontecimientos en el campo internacional que tienen consecuencias inevitables sobre el mundo integrado al mercado

internacional. Esta globalización real la encontramos en el campo comunicacional, tecnológico y financiero. Se marca también una fuerte interdependencia dentro del mundo desarrollado en la medida en que el 60% del comercio mundial y el 70% de la inversión extranjera directa se intercambian entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

La globalización real es un dato de la realidad. Considero que hay que gobernarla para modificar sus aspectos más negativos. Pero importa combatir la ideología de la globalización, que ha generado daño en los países de la región.

La ideología de la globalización se basa en el Consenso de Washington, que se centra en la liberalización comercial y financiera, las privatizaciones y las desregulaciones. América Latina, especialmente en la década del noventa, sufrió una agresiva penetración ideológica que intenta justificar acciones vinculadas a relaciones de poder. Veamos algunos ejemplos:

a) La liberalización comercial es muy limitada en los países desarrollados, pero en nombre de la globalización se le exige a América Latina su apertura comercial, la eliminación de cualquier traba para arancelaria y rebajas sustanciales de los aranceles.

La historia del GATT es muy significativa. Siempre se intentó liberalizar los rubros que les importaban a los países desarrollados, a tal punto que la agricultura entró en las negociaciones 40 años después de su creación.

Estados Unidos sigue multiplicando sus leyes proteccionistas, con tres nuevas leyes aprobadas en el año 2002: la autorización de la promoción comercial (TPA), la ley agrícola y la ley contra el bioterrorismo.

i) La TPA enumera 300 rubros políticamente sensibles (agrícolas y textiles) a los cuales el Poder Ejecutivo no puede reducir tarifas o aranceles sin autorización del Parlamento. Estos 300 rubros abarcan los principales productos de exportación de los países del Mercosur. En la misma ley se preserva la capacidad de Estados Unidos para enfrentar el dumping, el comercio desleal, y se le abren posibilidades de protección frente a normas laborales y de medio ambiente. También en el sistema general de preferencias se elige a países que apoyan a Estados Unidos en su lucha antiterrorista, privilegiando el acceso a su mercado.

En esencia, es una ley que afecta al conjunto de los rubros que exporta la región latinoamericana, y que sin duda va a influir en las negociaciones del ALCA.

ii) La ley agrícola establece subsidios a la agricultura por 180.000 millones de dólares por seis años, afectando directamente a las exportaciones agrícolas de los países de la región. Otorga apoyos a exportaciones de productos agrícolas estadounidenses y da apoyos específicos a sectores y productos como lácteos, lanas y frutas.

iii) La ley contra el bioterrorismo rige desde diciembre de 2003 y obliga a registrarse en Estados Unidos a todos los establecimientos que intervienen en las exportaciones hacia ese país. Se requiere también avisos previos a la llegada de los embarques para los controles correspondientes. Estos elementos van a dificultar enormemente las exportaciones hacia Estados Unidos (CEPAL, 2003b).

Estas tres leyes se agregan a los aranceles progresivos al mayor valor agregado y a las cuotas en rubros como carne, azúcar, acero, textiles, vestimenta y lácteos. También se agregan a apoyos y subsidios ya existentes a

exportaciones, como trigo, arroz, sorgo y lácteos, así como garantías especiales para las exportaciones de Estados Unidos.

Lógicamente, todas estas protecciones nada tienen que ver con la liberalización comercial que se le exige a los países de América Latina. Son fruto de las relaciones de poder y sin duda afectan decisivamente las posibilidades de las exportaciones latinoamericanas.

b) También las privatizaciones se plantean como expresiones inevitables de la globalización, interpretación que responde asimismo a una justificación ideológica. A veces la justificación es que las empresas públicas dan pérdidas. En otras ocasiones es que dan ganancias. Influye también la existencia de excedentes financieros en el mercado financiero internacional que buscan oportunidades rentables de inversión. Sobre esta base captan la rentabilidad de los servicios públicos de América Latina, aprovechando incluso la existencia de monopolios naturales.

7. La ideología de la globalización ha mostrado durante toda la década del noventa un enorme poder que deriva de los siguientes factores:

i) La ideología coincide con los intereses del poder financiero internacional;

ii) se trasmite a través de los medios de comunicación, como la TV y las principales agencias noticiosas internacionales;

iii) se pone en práctica mediante las condicionalidades que surgen de los préstamos de los organismos financieros internacionales y los dictámenes de las calificadoras de riesgo;

iv) es apoyada por tecnocracias poderosas en los gobiernos latinoamericanos;

v) se muestra por lo tanto una ligazón entre el poder financiero, el poder comunicacional, la ideología predominante proveniente de determinadas universidades estadounidenses y de los organismos financieros internacionales y las tecnocracias de los gobiernos de la región.

Según Hirschman, esta ideología es parte del antiguo pensamiento conservador, que en el siglo XVIII estaba contra los derechos civiles de los ciudadanos porque defendía las libertades de sólo una parte de la población. En el siglo XIX estaba contra los derechos políticos de los ciudadanos porque atacaba al sufragio universal. En el siglo XX estaba contra los derechos sociales de los ciudadanos porque ataca al Estado de bienestar y es muy antiestatista (Hirschman, 1991).

Esta ideología, que denominamos neoliberal, tiene como objetivo explícito despolitizar la economía y como objetivo implícito la despolitización de la vida social. Para esta ideología, la política resulta superflua y su intervención sería una interferencia indebida e ineficaz, porque el mercado resuelve todo, incluso los conflictos entre distintos sectores sociales. Si el mercado resuelve todo, no hace falta Estado, ni política, ni partidos y, por lo tanto, tampoco es necesaria la democracia, lo que marca con nitidez el carácter retrógrado de esta ideología (Lechner, 1996).

Esta ideología no se ha aplicado en los países desarrollados. Por el contrario, éstos emplearon durante todo el siglo XX muy fuertes intervenciones del Estado para alcanzar sus logros. La aplicación del modelo neoliberal en América Latina, especialmente en la década del noventa, ha generado

destrucción y exclusión, y agudizó los problemas económicos y sociales de los países de la región.

8. El peso de Estados Unidos, la máxima potencia mundial, sobre América Latina, es muy relevante.

En el campo militar hay una historia de intervenciones y presiones sobre los distintos países de la región, a través de la formación de personal y financiamiento de material para las Fuerzas Armadas.

La influencia estadounidense en el campo comunicacional es también muy importante, porque los medios reflejan la ideología dominante, especialmente el pensamiento neoliberal, y porque siempre presentan una posición proestadounidense en los temas internacionales.

La influencia económica se muestra en distintos planos, tanto a través de los avances tecnológicos, como por la presencia de empresas transnacionales estadounidenses, como en los ámbitos financieros y comerciales.

En el ámbito financiero, interesa mostrar la influencia de Estados Unidos sobre los organismos financieros internacionales, en especial sobre el FMI. Estos organismos implementaron, especialmente en la década del noventa, las recetas neoliberales basadas en las privatizaciones, las liberalizaciones comercial y financiera y las desregulaciones. Pero es el FMI el que, a través de intensas condicionalidades, influye más sobre los países de la región. Para cualquier acuerdo con Estados Unidos se exige un acuerdo con el FMI, lo mismo que para recibir determinados tipos de ayuda del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos es el único país con poder de veto en el FMI (Stiglitz, 2002) y pesa enormemente en las decisiones del organismo. En América Latina, las recetas del FMI reciben críticas desde hace más de 40 años (Couriel y Lichtensztejn, 1967), pero las consecuencias negativas no influían en el mundo desarrollado. Sin embargo, los errores del FMI en las crisis del sudeste asiático y de Rusia, en la segunda mitad de los noventa, generalizaron las viejas críticas y aparecen economistas de gran prestigio, como Stiglitz, Rodrick y Krugman, con fuertes críticas a la concepción dominante en el organismo y en las formas de aplicación.

Las recetas del FMI no tienen en cuenta las especificidades de los países de la región. Ello se muestra con nitidez cuando supone que todos los procesos inflacionarios son de carácter monetario y derivan del déficit fiscal. Otra muestra de la falta de especificidad se aprecia en el uso de concepciones y categorías para entender el caso de Rusia similares a las empleadas para Haití o Uruguay. La forma de aplicar los procesos de liberalización y de privatizaciones también pone de manifiesto que no se consideran los casos específicos.

Los criterios de desempeño basados en el déficit fiscal o la expansión monetaria son recesivos, afectan la demanda interna, la demanda agregada, y por lo tanto las posibilidades de generar empleos o atender los problemas sociales. En general, la piedra angular de las recetas del FMI es la política fiscal, y en especial la atención del déficit fiscal. Al déficit fiscal se le atribuyen los problemas de inflación, pero la demostración empírica no lo confirma. También se le atribuyó ser la causa central del endeudamiento externo, aunque eran más importantes las pérdidas de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional y, con más actualidad, los

atrasos cambiarios y los procesos de dolarización. Más recientemente se argumenta por parte del FMI y las calificadoras de riesgo que el déficit fiscal influye sobre la imagen de un país para recibir capitales. La realidad muestra con nitidez que la inversión extranjera directa va donde hay oportunidades rentables de inversión, donde hay dinamismo económico, donde hay competitividad y tamaño de mercado, con independencia de si los países receptores tienen o no déficit fiscal.

Los sobreajustes fiscales, los elevados superávits primarios (antes del pago de intereses), los ajustes procíclicos (cuando hay recesión, más recesión) le otorgan la prioridad al pago de los intereses de la deuda y afectan el crecimiento y la equidad de los países desarrollados, en la medida en que afectan el empleo productivo y los gastos sociales.

Las recetas que el FMI impone a los países de la región no son las políticas que se aplican en el mundo desarrollado. Mientras Estados Unidos y Europa usan políticas fiscales anticíclicas, el FMI exige y aplica en sus recetas políticas fiscales procíclicas. Por ejemplo, en el año 2003 Estados Unidos crece con debilidad del dólar, con muy bajas tasas de interés y con un déficit fiscal superior al 4% de su producto bruto interno. En el caso de Japón, que ha sufrido una profunda recesión, su déficit fiscal ha alcanzado al 8% de su PBI, e intenta un proceso de reactivación que jamás le sería permitido a ningún país de la región latinoamericana. El caso de la Unión Europea es un formidable ejemplo de la influencia de las relaciones de poder en el plano económico. En el año 2003, Alemania y Francia rompen el pacto de estabilidad con un déficit fiscal que supera el 3% de su PBI, meta acordada en Maastricht, intentando procesos de reactivación económica y sin recibir sanciones del resto de los países de la Unión Europea.

En síntesis, la influencia del FMI en la región ha sido negativa: "Los resultados de las recomendaciones del FMI durante la última década han sido desastrosos para la región en materia de crecimiento, estabilidad social y política e igualdad en el ingreso. Los latinoamericanos tienen la percepción de que sus gobiernos no están reflejando la voluntad del elector promedio y que las decisiones relevantes en materia económica asan por lejanos centros de poder, como Washington. Esta opinión, fundada en los hechos, atenta contra el desarrollo democrático de la región" (Stiglitz, 2004)<sup>1</sup>.

En el plano comercial, la influencia negativa de las políticas de Estados Unidos sobre los países de la región surge de la protección y los subsidios; de abrir mercados a sus exportaciones sobre la base de imponer sanciones comerciales; de las presiones a países que se supone afectan los intereses norteamericanos, y de la búsqueda de concretar el ALCA pero dejando fuera de las negociaciones los subsidios y la protección para arancelaria, o manteniendo 300 rubros políticamente sensibles que requerirán autorización del Parlamento.

En el plano político, la presencia de Estados Unidos es muy significativa en las relaciones con Cuba, con Chávez en Venezuela o en cualquier conflicto en cada país de la región que ellos sientan de interés. Los temas que más les importan en sus relaciones con la región no son ni el subdesarrollo, ni el desempleo, ni la pobreza, sino los temas de su seguridad, el narcotráfico, las cuestiones migratorias y cualquier problema vinculado al terrorismo.

---

<sup>1</sup> Stiglitz, Joseph E. 2004. "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas". PNUD.

9. Frente a esta situación, América Latina se encuentra sin estrategia propia, sin propuestas para enfrentar esta difícil situación. Estas relaciones internacionales limitan enormemente sus márgenes de maniobra. En esencia, no hay proyecto internacional que tenga en cuenta los intereses y las necesidades de América Latina. Dependemos de nuestras propias fuerzas.

Es imprescindible generar propuestas de los países de la región para mejorar la capacidad de negociación en el plano internacional, para buscar mecanismos que permitan gobernar la globalización, para construir salidas propias de carácter regional y encontrar una inserción más dinámica en el plano internacional. La hegemonía de Estados Unidos en los distintos ámbitos de la vida lleva a la necesidad de negociaciones globales para intentar modificar las actuales asimetrías. La fuerte presencia de bloques, como el NAFTA, la Unión Europea y la relevancia de Japón y China en el sudeste asiático, también obliga a estas negociaciones globales para aprovechar los intersticios y las propias disputas entre los distintos bloques.

Pero estas negociaciones globales requieren avances en la unidad de América Latina, en nuevas formas de cooperación política y de integración económica para enfrentar a los grandes bloques del mundo desarrollado, ganar poder de negociación y construir el desarrollo de la región (Couriel, 1998).

Las negociaciones globales deben incluir lo militar, lo político, lo económico y lo social. Ello requiere propuestas globales y comunes de los países de América Latina.

Los temas centrales de estas negociaciones globales requieren la conformación de espacios de poder con otras regiones del mundo que permitan una mayor participación en las decisiones internacionales, incluidas formas de participación en el Grupo de los 7 y en un reformulado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

10. La integración de América Latina es un requisito indispensable para la construcción del futuro desarrollo de la región. El Mercosur ha cumplido un papel muy relevante en esta dirección, pero requiere de una importante revitalización y profundización. Para ello es imprescindible la cooperación política, económica, social y cultural de los países de la región.

En el plano económico se requieren acuerdos de carácter productivo, comercial, financiero y tecnológico. El proceso de integración económica debiera facilitar el pasaje de una inserción económica internacional basada en las ventajas comparativas estáticas (recursos naturales y mano de obra no calificada barata, como las maquilas) a una inserción dinámica basada en las ventajas comparativas adquiridas o dinámicas, donde se penetre en rubros de mayor dinamismo en el mercado internacional, con base en mayores contenidos tecnológicos, mayor valor agregado incluso en los rubros provenientes de los recursos naturales, y un mayor eslabonamiento hacia atrás y hacia delante de los productos de exportación. Tal vez la experiencia de las últimas décadas de los países más dinámicos del sudeste asiático pueda servir de ejemplo para esta futura integración. Téngase presente que en la actualidad sigue descendiendo la proporción en el comercio internacional de los rubros provenientes de la agricultura, de las materias primas no alimenticias y de los combustibles. Y no se olvide el efecto negativo en los términos de intercambio que sufren estos rubros. En la actualidad el Mercosur exporta el 58% en



recursos naturales y solamente el 8% basado en alta tecnología: la antítesis de lo que ocurre en el sudeste asiático (CEPAL, 2003).

Otro ejemplo significativo es la actuación de la maquila en el caso de México. Es un rubro que no tiene eslabonamientos y por lo tanto no influye en el resto de la industria manufacturera. Sus insumos importados alcanzan al 80% del valor bruto de producción, y menos del 3% de sus insumos son nacionales. Los salarios sólo llegan al 13% del valor bruto de producción. Las exportaciones de México crecen pero no repercuten suficientemente en el producto y el empleo global (CEPAL, 2003).

El propio Mercosur, además de seguir incorporando otros países, debería avanzar hacia una integración activa basada en la compatibilización y coordinación de lineamientos estratégicos de sus países integrantes. La complementariedad productiva, sobre todo para el sector industrial, con especialización en determinados rubros o en partes de procesos productivos, puede ser una de las rutas más relevantes para el futuro de la integración.

La integración comercial basada en la liberalización del comercio es una forma de integración pasiva fundamentada en las cualidades del mercado para una mejor asignación de recursos. Entendemos que es básica una integración activa como lo expresábamos en 1991: "Para la concepción basada en la integración activa el desarrollo industrial eficiente y competitivo es vital en el proceso de reestructuración tecnológica y reconversión productiva. No sólo avanzar en las industrias livianas derivadas de las ventajas comparativas estáticas de los recursos naturales, sino también de las industrias dinámicas, de las industrias que puedan surgir de procesos de adaptación y creación tecnológicas de carácter regional. De industrias que aprovechen las economías de escala, las distintas formas de especialización, para concretar acuerdos sectoriales de complementariedad productiva, de complementariedad intrasectorial, con creación inclusive de empresas binacionales o trinacionales o empresas del Mercosur, privadas, estatales o mixtas. Empresas mercosurianas que avancen en el proceso de creación tecnológica en función de los requerimientos locales y puedan competir con las empresas transnacionales, que mantienen en la región las tecnologías provenientes de la constelación de recursos y características de los mercados de sus países de origen.

Para ello el papel del Estado, de un Estado transformado con participación de los principales actores, es vital para la conducción del proceso, que determine criterios estratégicos básicos, que puedan ser implementados con políticas específicas para los distintos rubros de producción, para los distintos tamaños de los establecimientos agropecuarios, industriales y de servicios. Un Estado que le otorgue la prioridad requerida a lo productivo, que apoye a la transformación productiva requerida, con los distintos instrumentos de política económica de que dispone. Una concepción que mantiene al mercado en su rol central de indicador de resultados, pero que los elementos básicos de la asignación de recursos surgen de los criterios estratégicos. Las formas de reconversión requerida, surgirán de los estudios específicos de competitividad, para avanzar inclusive en procesos de exportación de manufacturas hacia la región, para que sirva de plataforma para una más activa inserción en el mercado internacional" (Couriel, 1991).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Couriel, Alberto, 1991. "El Uruguay en el Mercosur". *Julio Sanguinetti, Sergio Abreu y Alberto Couriel Uruguay y el Mercosur*. Ed. Universidad Ltda., Montevideo

11. En la actualidad América del Sur muestra un cambio cualitativo en las relaciones internacionales como consecuencia de los cambios políticos ocurridos en Brasil, con el triunfo del Partido de los Trabajadores y el liderazgo de Luis Ignacio (Lula) da Silva, y la asunción de Néstor Kirchner en el gobierno argentino.

La asunción de Lula da Silva es un acontecimiento muy relevante para la región, por la importancia de Brasil y por tratarse del primer gobierno de izquierda en la historia de ese país. Recibe una herencia pesada, especialmente en el campo financiero por la elevada deuda, agravada por las fugas de capitales, la fuerte devaluación de la moneda nacional y la elevada inflación que se produjeron durante la campaña electoral.

En los inicios del gobierno de Lula se toman medidas pro mercado para revertir esta situación financiera. Estas medidas son los nombramientos del presidente del Banco Central, de los ministros de Hacienda, de Industria y Desarrollo y de Agricultura, y se toma una medida económica trascendente: se fijó un superávit primario fiscal de 4,25% del PBI, superior al que exigía el acuerdo con el FMI.

El PT es un partido de izquierda que necesitaba un buen relacionamiento internacional y con los mercados financieros nacionales e internacionales.

En el plano interno el PT, con minoría en el Parlamento y escaso número de gobernadores, realiza acuerdos con sectores políticos de centro y consigue éxitos parlamentarios al aprobarse la reforma previsional y la tributaria.

Se obtienen resultados muy positivos, como el fuerte descenso del riesgo país, el corte de la inflación y el retorno de la entrada de capitales. Sin embargo, en el año 2003 no hay crecimiento del producto, el desempleo mantiene tasas altas y las políticas sociales no alcanzan la fuerza esperada.

Se mantiene durante todo el año un elevado liderazgo de Lula, tanto en el plano nacional como en el internacional, pero están en cuestión elementos identificatorios de la izquierda, como la atención prioritaria al desempleo y a los problemas sociales, pese a algunos éxitos del programa "Hambre Cero". Es factible que la poca capacidad de maniobra de la política fiscal, derivada del acuerdo con el FMI, esté limitando resultados más auspiciosos. El año 2004 se considera clave en la evolución de la economía de Brasil para que se aclaren las interrogantes que surgen de la presencia de un gobierno de izquierda sin las mayorías políticas necesarias.

Pero nos interesa resaltar la actitud de Brasil en el campo de la política internacional, especialmente sus posiciones en el ALCA y en la Organización Mundial del Comercio.

Con respecto al ALCA la posición de Brasil ha sido intentar mejorar la relación de fuerzas en la negociación con Estados Unidos. Para ello logró que el Mercosur vaya unido (pese a las declaraciones disonantes del Presidente Jorge Batlle), y avanzar en la propuesta de una zona de libre comercio en América del Sur. Es evidente que todos los países del mundo quieren acceder al mercado estadounidense, pero las leyes proteccionistas del país afectan las negociaciones. La negociación colectiva es fundamental para asegurar la especificidad de los modelos económicos de los países de la región y para extender los plazos para rebajas arancelarias. En el corto plazo, Brasil no podría hacer frente a la desaparición de aranceles en sectores como el

automovilístico, los bienes de capital y la informática. Si las relaciones se entablan a nivel bilateral se incrementa el poder de Estados Unidos y se agregan temas como el dumping laboral o no permitir limitaciones a la entrada de capitales como en el acuerdo con Chile. El bilateralismo, que también intentó impulsar el gobierno de Uruguay, debilita la unidad y el poder de negociación de los países de la región. A ello parecería jugar el gobierno de Bush con los ejemplos de Chile y México y los intentos con América Central y el Pacto Andino. Deja afuera al Mercosur donde está Brasil, que es su principal contendor por el liderazgo de América del Sur y el principal negociador de los países de la región.

El ALCA es una negociación. Para que se concrete tiene que haber acuerdos entre las dos partes: Estados Unidos por un lado y los países de América Latina por el otro. Lo importante es que los países de América Latina vayan unidos con propuestas comunes para alcanzar los mejores resultados.

En la reunión de la OMC en Cancún de noviembre del 2003, los planteos de los países de la región, liderados por Brasil, pasaban por el acceso al mercado con rebaja de aranceles y eliminación de cuotas, fecha para eliminar subsidios a las exportaciones y los subsidios agrícolas internos y eliminar el antidumping. Estados Unidos deseaba impulsar los temas de las inversiones, la competencia, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales. Vale la pena señalar que en este tema de los subsidios agrícolas, en reuniones anteriores Estados Unidos intentaba actuar de puente entre los exportadores de productos agrícolas y la Unión Europea. En la reunión de Cancún cambió de posición y se unió a la Unión Europea.

Brasil buscó mejorar su poder de negociación para alcanzar sus objetivos. Australia, que lideraba el grupo de Cairns<sup>3</sup>, estaba más interesada en una negociación bilateral con Estados Unidos. Esto llevó a que Brasil liderara un grupo de alrededor de 20 países, incorporando entre otros a China, India y África del Sur. Esta posición fue acompañada por la mayoría de los países de América Latina, pero el actual gobierno de Uruguay mantuvo una actitud de distancia. Los planteos centrales de ese grupo fueron negociar producto a producto, eliminar y limitar determinados subsidios y asegurar un trato especial y diferenciado para los países periféricos. Este último punto es relevante por las diferencias en el punto de partida, entre los países del centro con respecto a los países de la periferia, para que no haya liberalización recíproca y no discriminatoria, y en cambio pueda haber protección selectiva, posibilidad de exportación de manufacturas y mejora del acceso a mercados del mundo desarrollado.

El fracaso de la reunión de Cancún radicó en el tema de la agricultura y la rigidez del mundo desarrollado. Estados Unidos intentó culpar a Brasil y sus aliados del fracaso de las negociaciones, y logró después que algunos países sudamericanos y centroamericanos se desvincularan del grupo de los 20. Entiendo que Brasil jugó la carta correcta, con independencia de que en muchas ocasiones las formas no fueron las más adecuadas. Sin duda Brasil marcó un camino para las futuras negociaciones en el campo internacional.

En Argentina, el gobierno de Kirchner asume con un *default* de su deuda en moneda extranjera con los acreedores privados y con grandes problemas

---

<sup>3</sup> Países integrantes: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

económicos y sociales, como la quiebra bancaria, el desempleo y la pobreza. Estos problemas derivan del fracaso del modelo neoliberal, implementado por los gobiernos de Menem, y no enfrentados por el gobierno de la Alianza, basados en liberalizaciones, privatizaciones, ley de convertibilidad y dolarización de la economía.

Las primeras medidas del gobierno de Kirchner, como los cambios en la Suprema Corte de Justicia, la policía, las Fuerzas Armadas y la derogación de las leyes de punto final y obediencia debida, en los ámbitos de la corrupción y los derechos humanos, le dieron una alta popularidad. También lo ayuda la heterodoxia del Ministro de Hacienda, Roberto Lavagna, en política fiscal, cambiaria y monetaria, que permitieron un alto nivel de crecimiento en el año 2003, a lo que se sumó una nueva situación cambiaria y las mejoras de los precios internacionales de los productos agropecuarios de exportación.

Surge una serie de interrogantes, en torno a la heterogeneidad del partido peronista o las bases sociales y políticas de sustentación del nuevo gobierno, con planes claros de corto plazo pero no necesariamente con lineamientos estratégicos de mediano plazo. Pero las dudas mayores surgen del relacionamiento internacional. En el campo comercial, el gobierno de Kirchner se unió a las tesis brasileñas y ambos países hacen esfuerzos, por el momento retóricos, de impulsar un nuevo Mercosur. Pero sus problemas centrales se dan en el plano financiero, en las negociaciones con los acreedores privados y con el FMI. A los acreedores privados, tenedores de títulos emitidos por el gobierno argentino, les ofrece una quita de 75% del capital y no les reconoce los intereses generados después de la declaración de *default*. El año 2004 puede presentar diversas evoluciones sobre este tema.

La negociación con el FMI presenta diversas exigencias no aceptadas por el gobierno argentino, como la indemnización a los bancos por la devaluación y los aumentos a las tarifas de los servicios públicos de las empresas privatizadas, con presiones de los gobiernos de España y Francia. Se llegó a un acuerdo en un tema delicado como el porcentaje de superávit fiscal primario de 3%. En su nueva política, al FMI le interesa que le paguen como acreedor privilegiado, y muchas veces propone el *default* con los acreedores privados para asegurarse sus ingresos. En marzo de 2004, Argentina había cumplido con todas las metas establecidas para la renovación de su programa. Sin embargo el FMI, presionado por países como Italia, Inglaterra, Alemania y Japón, que defendían a sus acreedores nacionales privados, exigió nuevas condiciones vinculadas a la negociación de la deuda argentina con sus acreedores privados. Nuevamente queda en evidencia qué intereses defiende el FMI, en cuyas decisiones tanta influencia tiene Estados Unidos. Argentina hizo grandes esfuerzos por negociar en las mejores condiciones posibles con el FMI. Obtuvo apoyos de otros países de la región, en especial de Brasil (pero sin comprometerse porque su situación es distinta).

La presencia de los actuales gobiernos de Argentina y Brasil marca nuevos caminos para las negociaciones internacionales. El mundo desarrollado deberá entender que los permanentes ajustes recesivos que impone el FMI agravan los problemas sociales de los países como el desempleo y la pobreza; que los elevados superávits primarios, para asegurar y garantizar como primera prioridad al pago de los servicios de la deuda externa, se logran a costa de las posibilidades de mejoras sociales a los ciudadanos más desguarnecidos de los países de la región. Se debe buscar mecanismos para que las propuestas

alternativas de los países endeudados, serias y responsables, sean consideradas por el mundo desarrollado, y no seguir imponiendo recetas universales que no atienden las especificidades de los países de la región.

Se abren nuevos campos de negociaciones colectivas, especialmente sobre las condicionalidades del FMI y los países de América Latina. Ya no se trata de un club de deudores, porque las deudas con acreedores privados son distintas, pero sí de un club de países de la región para negociar con Estados Unidos y con los organismos financieros internacionales, especialmente con el FMI. Y en esto consiste básicamente el acuerdo de Copacabana, de marzo de 2004, firmado por los gobiernos de Argentina y Brasil: encontrar formas de cooperación y de unidad para negociar conjuntamente con el FMI y ubicar gastos como inversiones en infraestructura que no se tengan en cuenta en el superávit primario, buscando un apolítica anticíclica, marcan la posición correcta. Por supuesto, el actual gobierno de Uruguay de inmediato contestó negativamente, marcando una actitud hostil a estas posiciones de Argentina y Brasil. Corresponderá a un gobierno de izquierda en el Uruguay revertir esta posición.

## II.- Izquierda y alianzas sociales y políticas

**A.-** La probabilidad de un triunfo electoral del Encuentro Progresista-Frente Amplio en las elecciones de 2004 es muy elevada.

La concepción de la izquierda que se presenta en esta exposición busca alcanzar la igualdad por vías democráticas y pacíficas. Los programas de la izquierda ya no se centran en propuestas antioligárquicas y antiimperialistas. La propia creación del Frente Amplio en 1971, con una fuerte concepción democrática, tenía un programa antioligárquico y antiimperialista que era una forma de enfrentamiento con el enemigo. Hoy en día, los conflictos sociales y de clases existen, pero ya no se resuelven por vías autoritarias de derrota del enemigo, sino a través del diálogo, acuerdos, concertación, negociación, todos instrumentos inherentes a la democracia. El salto cualitativo de la nueva izquierda, vigente en los inicios del siglo XXI, es la revalorización de la democracia como un fin en sí misma, como un estilo de vida, basada en el respeto y la tolerancia del otro, de otros valores, de otras culturas, de otras religiones. Es relevante la convivencia pacífica con el otro, que puede ser adversario pero ya no es enemigo a exterminar. La democracia pasa a ser una promesa civilizatoria y tiene un valor ético de equidad e igualdad.

La izquierda que se refleja en esta exposición no usa la lógica de la guerra, ni una clase derrota a otra clase, ni plantea grandes cambios de propiedad, ni procesos de nacionalizaciones o estatizaciones. Es una izquierda de acuerdos sociales y políticos, de elevada participación social, de combinación de las lógicas del mercado y del Estado para enfrentar las desigualdades de clase y de género, para cubrir las necesidades básicas del conjunto de la población, para avanzar hacia la plenitud del desarrollo humano.

Los cambios en la concepción de la izquierda intentan considerar la velocidad de los avances tecnológicos, la hegemonía norteamericana en el ámbito mundial y los procesos de transnacionalización. En Uruguay se deberá encarar los procesos de fragmentación social que originan los nuevos problemas del empleo –desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalismo– la desintegración social que origina el grave problema de la pobreza –especialmente de los niños por su elevada magnitud–, la subjetividad de los uruguayos que profundiza la frustración y la desesperanza y los lleva a la emigración, después de pasar por la crisis más profunda de su historia.

La izquierda es un movimiento político que puede salvar la democracia en la medida que logre alcanzar sus objetivos de crecimiento con justicia social, de desarrollo, de atención de los derechos sociales de los ciudadanos. Un movimiento capaz de enfrentar el descreimiento en la política, en los políticos y en los partidos políticos. De acuerdo al informe del PNUD 2004, el 48% de los latinoamericanos prefieren el desarrollo económico a la democracia, y el 55% prefieren gobiernos autoritarios si son capaces de resolver los problemas económicos. ¿Qué significa democracia para los pobres?

El caso de Uruguay es distinto porque están arraigados la concepción y los principios básicos de la democracia. Pero, ¿cuánta pobreza resiste la libertad? Por eso creemos que uno de los objetivos de un gobierno de izquierda es, como en los orígenes del Frente Amplio en 1971, rescatar la democracia y consolidarla como organización social, con el ser humano como actor central,

como agente responsable, autónomo y razonable para expandir los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos (PNUD, 2004).

En esencia, un gobierno de izquierda en Uruguay tiene como desafío central conjugar simultáneamente justicia y libertad, encontrar mecanismos para compatibilizar la actual globalización con la consolidación de la democracia, conjugar la lógica del mercado y la lógica del Estado para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, que es la gran carencia de las democracias de la región y del Uruguay. Es a través del propio ejercicio de la democracia que se deben alcanzar los poderes necesarios y suficientes para llevar adelante el proceso de transformaciones que permitan atender las demandas del conjunto de la sociedad uruguaya. Hay también grandes desafíos propios de Uruguay. Entre ellos, el de resolver la elevada emigración que sufre el país; se van los jóvenes, los más capacitados, los profesionales, los investigadores científicos, necesarios para enfrentar el mundo del conocimiento, el mundo de los grandes avances tecnológicos. El desafío de revertir la pobreza: uno de cada dos niños nace en hogares pobres, viven en ghettos de pobres; su atención será vital para poder retomar aquel Uruguay histórico con elevada integración social. El desafío de cómo transformar al Estado, vacío de pensamiento, de reflexión y de técnicos capacitados.

Para esta nueva concepción de la izquierda, ¿qué país queremos? No hay paradigmas en el mundo internacional. Es preciso construirlo. La utopía es imprescindible; no para lograrla, sino para que nos indique el camino, la ruta, la trayectoria de la economía y la sociedad. Será un capitalismo a la uruguaya, atendiendo a la especificidad de sus valores, de su cultura, de sus elementos estructurales. En el mundo actual hay muchos capitalismo, pero son distintos los modelos capitalistas de Estados Unidos, al de Japón, o al de Alemania o al de Suecia. Tendremos que tomar los elementos que consideramos muy positivos de los distintos modelos vigentes. La justicia social del modelo sueco, el dinamismo y la capacidad de incorporación y adaptación tecnológica del sudeste asiático, los avances tecnológicos de Estados Unidos. Soñamos con un país dinámico con justicia social. Con un país que no base su inserción económica internacional exclusivamente en sus recursos naturales, sino que tenga la capacidad de incorporar los avances tecnológicos y encuentre los nichos suficientes para una inserción más dinámica en el mercado internacional. La activa integración de Uruguay al Mercosur resultará clave en esta nueva empresa.

No planteo una salida socialista, que no estuvo ni en los orígenes del Frente Amplio, ni en su evolución histórica, aunque personalmente me acerco a dicha ideología. ¿Qué sería el socialismo en el Uruguay a inicios del siglo XXI? Décadas atrás, el proceso de transición del capitalismo al socialismo se concretaba en el campo económico por el pasaje del mercado a la planificación y de la propiedad privada a la propiedad estatal. Después del fracaso de la Unión Soviética, estos principios han perdido vigencia. Hoy se plantean combinaciones de mercado y Estado, y de propiedad privada y otras formas de propiedad, basadas en los avances tecnológicos en el área de la gestión. El propio proceso de transnacionalización, del cual ningún país quiere quedar aislado, influye en esta nueva realidad. La utopía es avanzar hacia la igualdad sobre la base de estas combinaciones, de compatibilizar las lógicas de mercado y de Estado y de distintas formas de propiedad. Todo ello recordando

que para la izquierda el tema de la propiedad es una materia pendiente que requiere reflexión renovadora, en el plano nacional e internacional.

**B.-** Para mostrar las posibilidades que tiene un gobierno de izquierda para alcanzar acuerdos, concertaciones e incluso alianzas de carácter permanente o puntuales, es importante conocer las principales características e intereses de los distintos actores de la vida nacional, regional e internacional.

El objetivo en esta exposición es analizar las posibilidades actuales de una amplia alianza nacional y regional, para alcanzar la mejor negociación e inserción en el plano internacional, aun cuando esta negociación sea la que presenta las mayores dificultades bajo la actual hegemonía del gobierno de Estados Unidos.

En virtud de que los elementos centrales de la identidad de un gobierno de izquierda son la igualdad, la equidad y la justicia social, los principales beneficiarios de su gobierno serán los más desfavorecidos, los más desposeídos, los sectores sociales de menores ingresos, los que viven en situación de pobreza y los que tienen problemas de empleo.

Esto conduce a la necesidad de establecer metas y objetivos de crecimiento con equidad, con justicia social y con mejores niveles de igualdad. Para que haya equidad es indispensable resolver los problemas centrales del empleo —desocupación abierta, subempleo, precariedad, informalidad— y de la pobreza en todas sus dimensiones —económicas, sociales, políticas y territoriales— y avanzar en políticas de redistribución del ingreso.

Para que haya crecimiento es indispensable la inversión pública y privada. La inversión pública puede centrarse en las empresas estatales ubicadas en sectores estratégicos y en infraestructura física —carreteras, puentes— y social —escuelas, liceos, hospitales—. La inversión privada es vital para el crecimiento en los distintos sectores productivos, de manera que los acuerdos y alianzas con los sectores empresariales son esenciales, particularmente en la difícil situación del país, para el funcionamiento de un nuevo modelo.

Junto a las alianzas, acuerdos y negociaciones en el plano nacional, son indispensables alianzas regionales, especialmente atendiendo a la nueva situación de Argentina y Brasil, para mejorar el poder de negociación en las vitales negociaciones con el mundo desarrollado.

### **Alianzas nacionales**

Se presenta una primera aproximación de los principales actores en el plano nacional. En forma esquemática, se analizarán los actores sociales como las organizaciones de trabajadores y otras de la sociedad civil; los principales actores económicos —propietarios de medios de producción y empresarios—, los actores institucionales como las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y algunos sectores de los partidos políticos. La calificación de actores nacionales no desconoce la posibilidad de vínculos estrechos con actores internacionales.

Al hablar de los **actores sociales** se está hablando de la principal base de sustentación de un gobierno de izquierda, donde se incluyen trabajadores asalariados y no asalariados, ocupados y desocupados, sindicalizados y no



sindicalizados, cooperativistas y otras organizaciones sociales, como las de jóvenes y mujeres.

En general estos sectores se han debilitado, sobre todo los sindicatos de trabajadores por los problemas del desempleo y por la fuerte caída del 20% del salario real en los últimos años. Por lo tanto, estos actores sociales deberán ser los principales beneficiarios de un gobierno popular.

Las principales demandas de estos sectores son crear empleos productivos, mejorar salarios, atender los principales problemas sociales vinculados a la pobreza y avanzar hacia mayores niveles de igualdad, elementos todos ellos contemplados en los programas del Frente Amplio.

Aun ante las dificultades de resolver sus demandas económicas en el corto plazo, se pueden instrumentar soluciones a otros problemas que no requieren recursos financieros.

Dada la situación actual de estos sectores y las expectativas que genera un gobierno del Frente Amplio, sus demandas van a estar muy por encima de las posibilidades del gobierno, en especial por los problemas fiscales que genera la atención de la deuda. Los problemas de empleo y salarios no se pueden resolver en plazos breves. Desde las primeras etapas hay que tomar acciones políticas que permitan la organización y participación de estos sectores, aprovechando su experiencia y el enorme potencial de solidaridad de la sociedad uruguaya. La integración y participación de estos sectores deben ser incentivadas con acciones políticas, como la transparencia en la información, claras definiciones de metas concretas que les permitan sentirse consustanciados con el programa y las propuestas del gobierno del Frente Amplio.

Las organizaciones sociales, como los sindicatos de trabajadores, deberán desarrollar una participación directa en los acuerdos sociales. Estas organizaciones, con autonomía, deberán visualizar globalmente el conjunto de las propuestas económicas y sociales, yendo más allá de sus problemas específicos.

La problemática social es uno de los objetivos prioritarios y uno de los mayores desafíos de un gobierno de izquierda en la región y en el Uruguay. Se considera imprescindible lograr acuerdos con los sectores empresariales, teniendo en cuenta la necesidad de políticas cambiarias que prioricen el criterio de competitividad y la necesidad de apoyos e incentivos para incorporar y adaptar tecnología, factores no atendidos por la política económica de los partidos tradicionales; estos sectores empresariales son: exportadores, productores rurales, industriales, turismo y construcción.

El **sector exportador** es imprescindible para el crecimiento, al que un gobierno de izquierda debe fortalecer y apoyar, tanto en su actual composición como en las nuevas posibilidades que presente el proceso de integración regional y los logros que se vayan alcanzando en una dinámica inserción en el mercado internacional.

Importa destacar que, para que en el futuro no exista una dependencia exclusiva de los recursos naturales, se deben fomentar los imprescindibles apoyos tecnológicos.

La competitividad es un problema sistémico que requiere un fuerte apoyo estatal a la investigación científica y tecnológica, a las innovaciones, a la

formación de recursos humanos, incluidos los empresariales, y al acceso a nuevos mercados.

El sector exportador no puede volver a sufrir el atraso cambiario que lo afectó profundamente entre los años 1991 y 2002. La política cambiaria del Frente Amplio debe tener como objetivo un tipo de cambio funcional a la competitividad que le otorgue el imprescindible horizonte temporal al sector exportador.

El Estado deberá involucrarse en las negociaciones comerciales regionales e internacionales, en apoyo a los exportadores. Es fundamental aumentar el valor agregado de los productos de exportación para alcanzar mayores niveles de divisas, mayores niveles de empleo y mayor dinamismo de la demanda externa, lo que también puede repercutir en mejores precios internacionales. Los acuerdos regionales, y en particular los dirigidos al Mercosur, deben priorizar la complementariedad productiva, que conjugue las ventajas comparativas de los sectores basados en los recursos naturales, con las ventajas que vayan adquiriendo los sectores secundario y terciario en respuesta a una activa política tecnológica.

Por tratarse de un sector esencial para el crecimiento económico y para la generación de divisas, el sector exportador debe ser privilegiado, especialmente considerado en las prioridades de la política económica y constituirse en un aliado estructural y permanente de un gobierno de izquierda. Debe evitarse la influencia de elementos ideológicos que dificulten este relacionamiento y la conformación de una sólida alianza.

Para analizar a los **productores agropecuarios** se hará una primera aproximación global del conjunto del sector, destacando los objetivos del crecimiento, la mejora de la productividad —en especial del factor tierra—, la generación de empleo y la posibilidad de otorgar la tierra necesaria y suficiente a aquellos que la están demandando.

Los productores con rubros vinculados a la exportación tendrán estímulos de rentabilidad por la vía de un tipo de cambio que privilegie la competitividad, los apoyos tecnológicos necesarios para las mejoras de productividad e instrumentos anticíclicos en instancias de caída de los precios internacionales.

En esta oportunidad no se analizan otros instrumentos de política económica, pero se considera imprescindible atender los objetivos sociales, como las demandas de tierra a través del Instituto de Colonización.

Sobre estas bases, la negociación con los productores agropecuarios no debería presentar grandes dificultades. Sin embargo, algunas gremiales de productores rurales, reflejando una ideología conservadora, solicitan el apoyo del Estado cuando están mal, y a su vez lo responsabilizan de todos sus males cuando enfrentan condiciones adversas. Vale la pena señalar que el costo del Estado no es un elemento central para el sector, porque éste aporta una muy baja proporción de impuestos con respecto a sus niveles de producción. A su vez, los impuestos del sector tienen muy baja participación en el total de los ingresos del Estado. La negociación sobre el endeudamiento del sector está pendiente y supeditada al grado de fortalecimiento con que se encuentren las instituciones financieras estatales, en especial el Banco de la República al asumir el Gobierno. Seguramente la negociación se facilitará si continúa la actual coyuntura de crecimiento de la producción agropecuaria.

El sector productivo agropecuario ha perdido poder con respecto a su pasado histórico y se presenta como un aliado factible y con posibilidades de acuerdos auspiciosos.

En un gobierno de izquierda los objetivos principales del **sector industrial** son el crecimiento —basado en el fomento de las exportaciones, de la sustitución eficiente de importaciones y de la demanda interna—, la generación de empleo, la asunción del liderazgo del dinamismo económico y la atención a la distribución del ingreso, que se expresa en que los asalariados sean también beneficiarios de los aumentos de la productividad.

La sustitución eficiente de importaciones se ve apoyada por el tipo de cambio que atiende la competitividad y otras formas de protección transitoria, y por la complementariedad productiva que pueda surgir de los procesos de integración en el Mercosur.

Los incentivos para el aumento de la demanda interna derivan de las posibilidades de dinamizar la inversión pública y de mejoras en el empleo y los salarios. La inversión pública repercute en el dinamismo del sector de la construcción y en las mejoras del empleo y los salarios. Las mejoras salariales derivan de una política de convenios colectivos que atiendan la inflación y los aumentos de la productividad, apoyados en la concreción de acuerdos sociales y de distintos instrumentos de política económica que mejoren la distribución del ingreso.

La atención a la competitividad, los apoyos tecnológicos y el dinamismo de la demanda interna son más importantes para el crecimiento del sector industrial y la generación de empleo, que la búsqueda de rebajas de costos implementadas, como única herramienta, por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales. Esto no excluye la necesidad de bajar los costos financieros y de cuidar que no se vuelvan a elevar los costos en dólares por la vía de atrasos cambiarios.

A partir de estos criterios básicos, para formular propuestas concretas, un gobierno de izquierda deberá facilitar acuerdos con los sectores industriales —tanto nacionales como extranjeros—. Las connotaciones ideológicas de la Cámara de Industrias y los intereses político-partidarios pueden limitar las negociaciones en una primera etapa. Sin embargo, es imprescindible que toda la acción política del Frente Amplio tienda a reconocer la importancia de la industria e incentive a los industriales para que aporten sus recursos, conocimientos y capacidades al dinamismo económico del Uruguay. Dada la historia y el tamaño del país, el futuro del sector industrial y su propio dinamismo pueden estar estrechamente vinculados a las posibilidades de complementariedad e integración productiva con las industrias de Brasil y de Argentina, en el marco de las negociaciones del Mercosur, que el gobierno del Frente Amplio impulsará.

El **sector turismo** va adquiriendo en la economía del país una gran importancia. Es parte del sector exportador y por lo tanto se le debe considerar con incentivos similares. El tipo de cambio para la competitividad promueve su expansión, como se demostró en el primer trimestre del 2004.

Es un sector de vastas posibilidades y se le debe otorgar todo el apoyo necesario para aprovechar durante todo el año los recursos naturales aptos para esta actividad.

Junto a los representantes del sector se deberán implementar las acciones que faciliten acuerdos de largo plazo.

En lo que se refiere al **sector de la construcción**, se debe tomar en cuenta su vitalidad para la reactivación económica en la coyuntura, por la propia generación de empleo, ingresos y el consiguiente aumento de la demanda interna. Su problema central no radica en la rebaja de costos, como se ha planteado en los últimos años de crisis del sector, sino en la ausencia de demanda, aspecto central a dinamizar.

Las posibilidades de aumento de la inversión pública, el propio crecimiento de los sectores productivos y la reformulación de la política crediticia serían elementos centrales de promoción de sus actividades.

En base a estas ideas, llevadas a la práctica a través de distintos instrumentos de política económica, se debería facilitar la posibilidad de acuerdos permanentes y de largo plazo con los empresarios del sector.

El conjunto de estos sectores debería conformar las bases de **acuerdos sociales** indispensables para el mejor funcionamiento económico y social. Estos acuerdos facilitan la resolución de enfrentamientos sociales con intereses en pugna por la vía del diálogo, los acuerdos y las negociaciones, elementos inherentes a la democracia. A su vez, permiten el diálogo sobre el programa del gobierno, buscan otorgar confianza y horizonte temporal a los sectores empresariales para mejorar sus niveles de inversión productiva, permiten acuerdos para combatir procesos inflacionarios, garantizan a los trabajadores mayores posibilidades de equidad, y posibilitan al gobierno el uso de políticas activas y selectivas con las contrapartidas correspondientes por parte de empresarios y trabajadores (Couriel, 1989). Un gobierno de izquierda ofrece elementos básicos para acuerdos sociales como no los pudieron concretar los gobiernos de los partidos tradicionales en los últimos 20 años.

La situación del país necesita no sólo de amplias alianzas sociales, sino también de alianzas políticas, que van más allá de las mayorías de que disponga el gobierno si el Frente Amplio triunfara en la primera vuelta electoral. Ello es fundamental para las mayorías parlamentarias y para asegurar la gobernabilidad.

Las negociaciones con los **partidos políticos** y sus sectores serán diferentes en cada caso. Un gobierno de izquierda siempre tiene que estar dispuesto al diálogo y a la negociación. El caso que presenta más dificultades, probablemente, sea la relación con el Partido Colorado. Tras el gobierno del presidente Jorge Batlle, la Lista 15 quedará muy debilitada. El predominio del Partido Colorado será del Foro Batllista y su líder, Julio M. Sanguinetti, gran adversario en el escenario político nacional de las fuerzas progresistas y de izquierda, en especial del Frente Amplio. Dadas estas circunstancias, es muy poco factible alcanzar acuerdos con el Foro Batllista, pese a la candidatura de Stirling y a que puedan darse instancias de cercanía ideológica.

Las posibilidades de acuerdos políticos crecen con el Partido Nacional, dependiendo de cómo se dirima su interna partidaria. Sería factible avanzar en

acuerdos políticos e incluso programáticos para un futuro gobierno del Frente Amplio con el sector liderado por el senador Jorge Larrañaga. Aunque las posiciones ideológicas con el sector liderado por Luis Alberto Lacalle son mucho más distantes, no se deben descartar acuerdos puntuales con este sector.

### **Las negociaciones necesarias**

Estos acuerdos y alianzas facilitan la negociación con sectores que han sido favorecidos o protegidos por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales como las instituciones financieras, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

La negociación con el **sector financiero** es fundamental en el corto plazo, para mantener la confianza en el sistema y evitar elementos de desestabilización. Con visión de largo plazo, el sector financiero es clave en el proceso de crecimiento económico.

La crisis financiera ha debilitado a este sector, que fue el gran beneficiario de la política económica de toda la década del noventa hasta la crisis del 2002. Sin embargo, por tratarse de corporaciones transnacionales con mucha influencia en el sistema financiero internacional, mantienen en el país cierto grado de poder. La crisis financiera y las estafas de algunos banqueros han debilitado a la plaza financiera como elemento central del modelo económico uruguayo de las últimas décadas.

El sistema bancario debe adecuarse a la globalización financiera internacional existente y a sus necesarias modificaciones, competir eficientemente y atender los requerimientos de las actividades productivas del país, para alcanzar los objetivos de crecimiento con equidad.

Se deberán elaborar propuestas claras para negociar en las mejores condiciones con los banqueros, con reglas nítidas y transparentes, atendiendo determinados aspectos tales como: el fortalecimiento de la banca estatal — incluidas funciones de banca de desarrollo—, las regulaciones y los controles del Banco Central, y la influencia de los criterios del gobierno en la orientación del crédito, en las tasas de interés y en la aceptación de la tasa de cambio en función de los requerimientos de la competitividad.

La negociación con este sector es muy importante por sus consecuencias sobre el conjunto de la economía, para que existan la confianza y la credibilidad indispensables que impidan fugas de capitales y otros mecanismos de desestabilización.

Las **Fuerzas Armadas** son una institución que recibe una gran influencia de Estados Unidos, tanto en su formación e ideología como en su equipamiento y financiamiento. Con la apertura democrática han visto debilitado su poder. Actualmente, no gobiernan en ningún país latinoamericano, y no encontrarían ningún apoyo internacional, ni de Estados Unidos, para un golpe militar en Uruguay.

Es indispensable una negociación del gobierno del Frente Amplio con las Fuerzas Armadas. Uno de los temas de negociación se vincula a los derechos humanos. Se basaría en el mantenimiento de la ley de caducidad, refrendada

por una decisión popular a través de un referéndum, y en la necesidad de concluir todo lo relacionado con los derechos humanos conociéndose con exactitud dónde están los cuerpos de los desaparecidos. Esto implica continuar todas las investigaciones sobre el tema dentro de las facultades que otorga la propia ley de caducidad.

El nuevo proceso de integración regional puede configurar nuevas formas de acción y nuevos roles para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir sus principales cometidos.

A la luz de la nueva situación regional e internacional, se considera altamente factible alcanzar con las fuerzas armadas acuerdos funcionales al gobierno del Frente Amplio y al país.

**Los propietarios de los medios de comunicación**, en especial los que conforman corporaciones que abarcan televisión abierta y de cable, radios y diarios, tienen un enorme poder por su influencia sobre los valores, la ideología, la cultura, la propia acción política y la formación de la opinión pública. Sus relaciones económicas y políticas refuerzan su poder. Se aprecia un debilitamiento de los mismos en el marco de la crisis, a lo que se agrega la sensible disminución de la publicidad oficial.

Para un gobierno de izquierda es indispensable la democratización de los medios de comunicación, para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre las diversas ideologías y creencias y los distintos sectores sociales y políticos. Las regulaciones estatales deberán asegurar el funcionamiento de la libre competencia en este mercado. Ello significa abrir oportunidades a nuevas empresas en los casos de dominios oligopólicos o monopólicos para lo cual se requiere cambios en la política de autorizaciones y concesiones.

Es de destacar que la negociación con los medios televisivos es sin duda compleja, ya que, al igual que el sistema financiero, fueron muy beneficiados por los últimos gobiernos de los partidos tradicionales.

Cabe una mención especial para las negociaciones con las **empresas transnacionales**.

En un mundo globalizado y con fuerte transnacionalización, las empresas transnacionales poseen un extraordinario poder. En párrafos anteriores ya se han realizado algunas consideraciones en la medida que integran los sectores exportador, industrial, financiero y de turismo. La negociación con estas empresas transnacionales es de un enorme interés para un gobierno de izquierda por su aporte financiero, tecnológico, por el acceso a mercados externos y por la inversión directa que realicen en los distintos sectores productivos. Estas inversiones deberán ser funcionales al modelo económico que busca la generación de empleos y la justicia social, perfectamente compatibles con sus objetivos de rentabilidad y seguridad.

En el plano internacional, es relevante la negociación con estas empresas para que no se aplique el potencial Acuerdo Multilateral de Inversiones, que subordina el uso de instrumentos de política económica a las necesidades y objetivos de los inversores privados.

Durante la última década, estas empresas han participado en los procesos de privatizaciones. Debe quedar establecido con claridad que el gobierno del Frente Amplio no va a realizar procesos de privatización en sectores considerados estratégicos desde el punto de vista económico y político.

## **Algunas conclusiones**

Las propuestas programáticas para un gobierno del Frente Amplio permiten alcanzar en el plano nacional amplias alianzas sociales. Se deberá instrumentar acuerdos de larga duración con los trabajadores y organizaciones sociales, así como con los exportadores, los industriales, los productores rurales y los empresarios de la construcción y del turismo.

Estas alianzas básicas facilitarán una mejor negociación con el sistema financiero instalado en el país, con los propietarios de los medios de comunicación y con las Fuerzas Armadas, más allá de haber sido beneficiarios y muy cercanos a los gobiernos de los partidos tradicionales.

La negociación más difícil será con el gobierno de Estados Unidos y especialmente con los organismos financieros internacionales como el FMI. Para ello serán indispensables las alianzas nacionales y, especialmente, las regionales.

## **Alianzas regionales**

1. En los últimos años, la región latinoamericana está experimentando cambios políticos significativos. La presencia de Luis Ignacio (Lula) da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina es lo más relevante, pero no necesariamente lo único. La búsqueda de mecanismos de unidad de acción y de propuestas comunes para las negociaciones con el mundo desarrollado tiende a darle mayor fuerza a la región. La afinidad ideológica y política de estos gobiernos con el Frente Amplio ayudan a pensar en alianzas en temas centrales como el Mercosur, las negociaciones comerciales en la OMC, en el ALCA y con la Unión Europea; las negociaciones financieras, especialmente la referida a la deuda externa y las condicionalidades de los organismos financieros internacionales; las negociaciones con las empresas transnacionales para encontrar fórmulas que compatibilicen sus intereses con los objetivos nacionales de los países donde realizan sus inversiones, y las negociaciones políticas sobre el papel de las Naciones Unidas, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones y los problemas específicos que enfrentan algunos países de la región —Cuba, Colombia y Venezuela— con Estados Unidos.

2. Un Mercosur con esta nueva unidad de acción y de propuestas podrá incorporar en temas específicos a países como Chile, Bolivia, Venezuela y otros. Es importante que la región establezca fuertes lazos de unidad de acción y de propuestas, y así optimizar la defensa de los intereses comunes en las distintas instancias internacionales. Con este marco, y para determinados temas, se facilitará la búsqueda de apoyo de otras potencias mundiales como China, India y Sudáfrica. En otros casos y para temas específicos, como por ejemplo, enfrentar y presionar a Estados Unidos para lograr elementos de regulación de los movimientos de capitales de corto plazo, se deberá encontrar fórmulas de acciones comunes con el Sudeste Asiático y la Unión Europea.

Incluso, pueden darse acciones comunes con Estados Unidos para enfrentar, por ejemplo, los subsidios de la Unión Europea.

En esencia, se trata de mejorar la relación de fuerzas en las negociaciones internacionales en beneficio de los países de América Latina, que en estos momentos lideran los gobiernos de Argentina y Brasil.

## **Alianzas y negociaciones internacionales**

**1.** El mundo de hoy está viviendo una etapa de hegemonía y predominio total de Estados Unidos, con un gobierno de extrema derecha presidido por George Bush, quien se juega su reelección en noviembre de 2004, fecha muy cercana a las elecciones de nuestro país. Estados Unidos, actualmente, se presenta como hegemónico en el ámbito militar, comunicacional y financiero y con un amplio predominio en el ámbito político. Esto se da concomitantemente al debilitamiento de la Unión Europea tanto en lo militar como en lo económico y, por lo tanto, en lo político. En determinadas circunstancias, el Grupo de los Ocho (G8) se transforma en G1 con un completo predominio de Estados Unidos.

**2.** En sus relaciones con los países de América Latina, Estados Unidos influye, entre otros mecanismos, a través de los organismos financieros internacionales, y en especial a través del FMI. En general, el FMI defiende al sistema financiero internacional, en especial los intereses de Wall Street (Stiglitz, 2003), comportándose como representante de bancos y acreedores internacionales.

**3.** Las recetas del FMI están afectando actualmente al Uruguay por el problema de la deuda —tanto con organismos multilaterales como con acreedores privados—, y por la exigencia de superávit primario, que no sólo impide la redistribución del ingreso y la atención de los problemas sociales, sino que también dificulta el crecimiento por las limitaciones de la demanda interna que sus políticas originan. En esencia, las recetas del FMI limitan el margen de maniobra para el uso de la política fiscal y por lo tanto las posibilidades de mejorar la equidad a través de este instrumento.

Este es el mayor desafío y una de las más grandes dificultades para un gobierno de izquierda en la región y en el Uruguay. La negociación con el gobierno de Estados Unidos es crucial, inclusive para afrontar la propia negociación con el FMI. La historia de las últimas décadas ha mostrado claramente las dificultades que cada país tiene al negociar aisladamente con dicho organismo. Tal vez, a la luz de la nueva situación regional, llegó la hora de inaugurar una negociación global con Estados Unidos, que se extienda más allá del ALCA, y que pueda comprender también los problemas financieros de los países de la región y su relacionamiento con los organismos financieros internacionales. Esta negociación financiera con Estados Unidos y con el FMI se vería fortalecida si Uruguay la emprendiera, por ejemplo, junto a Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, en la medida en que otorgaría mayor capacidad de maniobra a los gobiernos de la región. El acuerdo de Copacabana de marzo del 2004 entre Argentina y Brasil concuerda con esta concepción, de negociación conjunta con el FMI y encontrar mecanismos de flexibilizar el superávit fiscal primario.

En síntesis, para alcanzar una negociación de esta naturaleza, son imprescindibles las más amplias alianzas nacionales y regionales.

**4.** En este contexto, los países de América Latina necesitan negociaciones globales con el mundo desarrollado y, especialmente, con Estados Unidos.

Es imprescindible un mayor grado de unidad y cooperación política de la región. Hoy lideran este proceso los actuales gobiernos de Lula y Kirchner, a los cuales podría unirse un futuro gobierno del Frente Amplio. Para una



negociación global se debe avanzar en propuestas comunes por parte de los países de la región. Es necesario gobernar la globalización. Los contenidos básicos de la negociación serían:

**a) En el plano político:**

- i) Redefinir el papel de las Naciones Unidas, reformular su Consejo de Seguridad y una mayor participación de los países de la región.
- ii) Conformar estaciones de poder con otras regiones del mundo, que permitan una mayor participación en las decisiones internacionales, incluidas formas de participación en el Grupo de los Ocho.
- iii) Definir un nuevo papel de las Fuerzas Armadas en lo regional y en su vinculación con Estados Unidos.
- iv) El rechazo de los certificados unilaterales de Estados Unidos sobre drogas y narcotráfico.
- v) Encontrar formas de democratización de la globalización comunicacional para atender la igualdad de oportunidades.
- vi) Los problemas específicos que afrontan algunos países de la región con Estados Unidos, como Cuba y la Venezuela de Chávez.
- vii) Considerar los problemas migratorios, ya que los países desarrollados plantean la libre movilidad de capitales y de mercancías pero no hay libre movilidad de personas, lo que afecta a los países de la región.

**b) En el plano comercial:**

- i) Unidad y propuestas comunes en las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio, en el ALCA y con la Unión Europea.
- ii) Modificar las asimetrías comerciales actuales y enfrentar la protección y los subsidios de los países desarrollados.
- iii) Avanzar en la exportación de manufacturas al mundo desarrollado, con negociaciones que permitan un trato especial y diferenciado, e intentar mejorar los términos de intercambio, en la medida que son afectados por las políticas de los países desarrollados.

**c) En el plano financiero:**

- i) Cambiar sustantivamente las condicionalidades de los organismos financieros internacionales.
- ii) Negociar la deuda externa con el conjunto de los países de la región.
- iii) Regular los movimientos de capitales de corto plazo.

**d) En el plano productivo:**

- i) Negociar con las empresas transnacionales para compatibilizar sus objetivos de rentabilidad y de seguridad con los objetivos nacionales que se relacionan a los estilos de desarrollo y a la conformación de la estructura productiva.
- ii) Enfrentar el potencial Acuerdo Multilateral de Inversiones que afecta la autonomía de la política económica de los países destinatarios de las inversiones directas extranjeras.

## **Bibliografía**

Caputo, Dante, 2004. "Globalización, hegemonía y democracia". *Informe sobre el desarrollo democrático en América Latina*. PNUD.

CEPAL, 2003. *Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*. CEPAL, Santiago de Chile.

Couriel, Alberto, 1998. "Globalización y democracia en América Latina". *Revista de la CEPAL. CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

Couriel, Alberto, 1991. "El Uruguay en el Mercosur". *Julio Sanguinetti, Sergio Abreu y Alberto Couriel Uruguay y el Mercosur*. Ed. Universidad Ltda., Montevideo.

Couriel, Alberto, 1989. "Bases y criterios del modelo alternativo". *Uruguay: un modelo alternativo de desarrollo*. Compiladores: Alberto Couriel y Germán Wettstein. Cespual y Banda Oriental, Montevideo.

Couriel, Alberto y Samuel Lichtenzstejn, 1967. *El FMI y la crisis económica nacional*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Hirschman, Albert, 1991. *Retóricas de la Intransigencia*. Fondo de Cultura Económico, México

Hobsbawn, Eric, 2003. "Un imperio que no es como los demás". *Le Monde Diplomatique/el dipló*. Año V, No 48.

Lechner, Norbert, 1996. "Estado y sociedad en una perspectiva democrática". *Estudios Sociales. Revista Universitaria*. Año VI, nº II, Santa Fe, Argentina.

PNUD, 2004. *Informe Sobre Desarrollo Democrático en América Latina 2004*. Director del proyecto: Dante Caputo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Stiglitz, Joseph E., 2004. "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas". PNUD 2004. *Informe Sobre Desarrollo Democrático en América Latina 2004*. Director del proyecto: Dante Caputo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Stiglitz, Joseph E., 2003. *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Taurus, España.

Stiglitz, Joseph E., 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus, Buenos Aires.