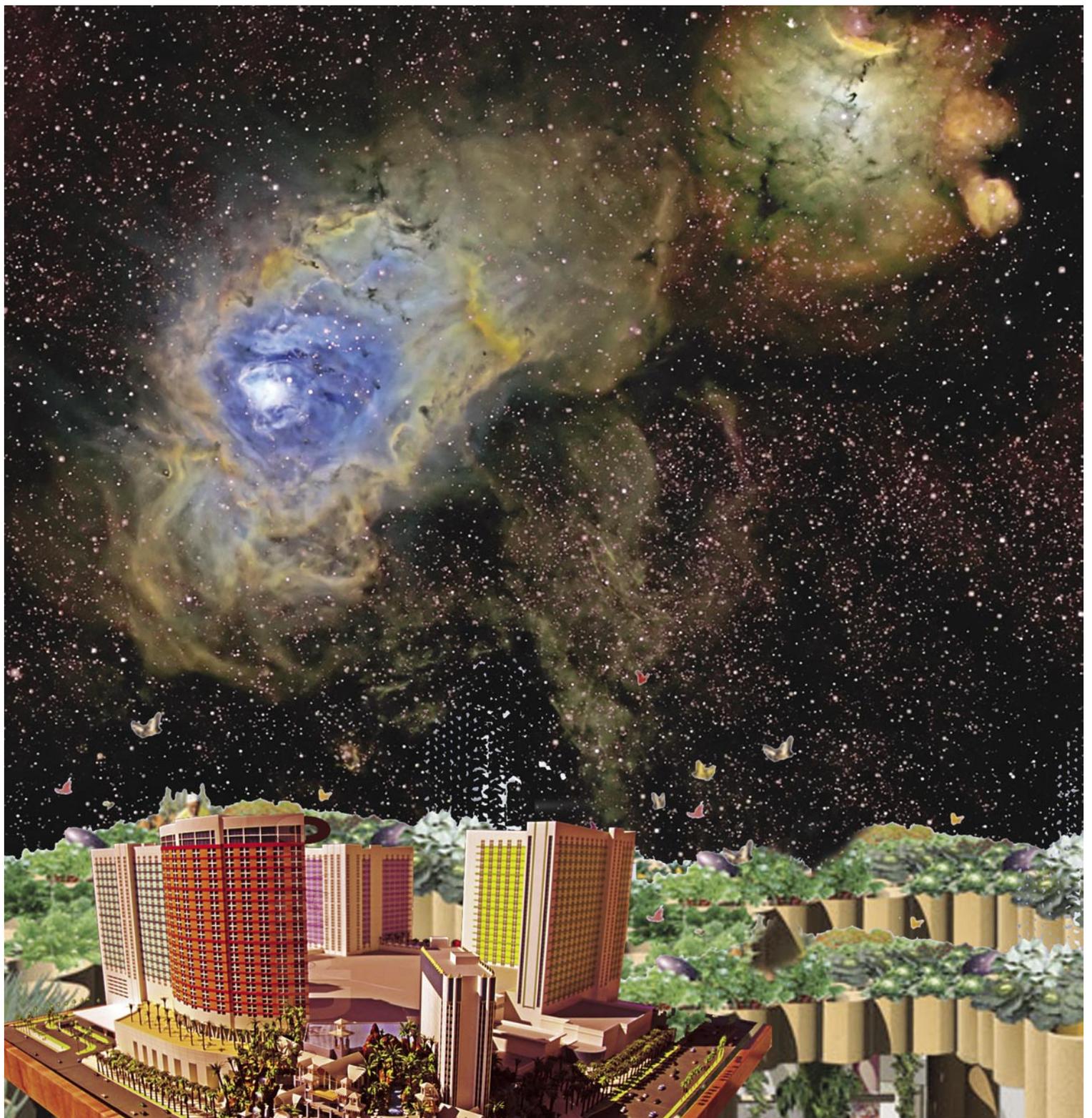


PRESENTación



En un momento en que tanto Europa como América Latina discuten sobre la definición de su papel en el mundo, resulta interesante examinar si existen premisas de convergencia significativas entre las dos regiones en aquellos temas que hoy representan puntos críticos a nivel global. La eficacia de ese papel, perseguido separadamente o (mejor) en conjunto, podrá surgir no tanto a partir de declaraciones de intención formales, sino más bien de la capacidad para elaborar instrumentos analíticos que permitan una mejor comprensión de una realidad en rápida y preocupante evolución, proponer principios para construir una visión compartida del sentido de progreso en cada uno de aquellos puntos críticos y, después, acordar pautas prácticas que lo materialicen.

No puede desconocerse la importancia y, al mismo tiempo, dificultad que implica compartir el sentido del progreso, ya que éste está sometido a los avatares de un debate permanente donde **las cosmovisiones** se entrelazan con la **argumentación científica**. “El destino de una época de cultura que se ha comido el árbol de la ciencia”. reflexionaba Weber en 1904. “consiste en tener que saber que podemos hallar **el sentido** del acaecer del mundo, no a partir del resultado de una investigación, por acabada que sea, sino siendo capaces de crearlo; que las cosmovisiones jamás pueden ser producto de un avance en el saber empírico y que, por lo tanto, los ideales supremos que nos mueven con la máxima fuerza se abren camino, en todas las épocas, solo con la lucha con otros ideales, los cuales son tan sagrados para otras personas como para nosotros los nuestros”¹.

Esta afirmación refleja, por un lado, la crítica de Weber al marxismo, que sostenía su propia preeminencia respecto a las otras visiones del mundo y de su progreso, dadas las premisas “científicas” de sus ideales. Por otro lado, esta frase contiene un llamado universal a la tolerancia en el campo de las visiones del mundo e, indirectamente, de las ideas de progreso que éstas contienen. Lo que no significa, para Weber, menospreciar la importancia del análisis empírico para comprender la realidad; significa sólo admitir la existencia de una multiplicidad de proyectos para cambiarla. La reflexión weberiana, que surge en tiempos de auge de un colonialismo que se había consolidado sobreponiendo la propia racionalidad “occidental” al mapa multiforme del mundo, no ha perdido su importancia y calidad de advertencia contra toda tentativa de imposición de visiones hegemónicas.

En medio de la crisis de una cosmovisión que ha plasmado fuertemente la sociedad internacional de estos últimos años (aquella radicada en el liberalismo económico), nos parece importante recorrer el camino de esas visiones alternativas del mundo que ofrecieron, en el pasado, elementos de análisis útiles e innovadores, así como también motivos de redención política.

Fieles a la tradición de esta revista, que pretende ser puente de diálogo entre las dos orillas del océano Atlántico, no podíamos evitar encontrarnos con la visión centro-periferia que, más que otras, ha

dejado, bajo diversas formas, su marca en el debate político e intelectual de América Latina durante los últimos cincuenta años (con raíces más largas aún, tanto desde el punto de vista temporal como geográfico²) y ha brindado a los intelectuales latinoamericanos y europeos instrumentos innovadores de investigación social, económica, cultural y política.

En primer lugar le pedimos a Octavio Rodríguez que nos aclarara los orígenes y los contenidos del concepto, intentando diferenciar las hipótesis “científicas” en las que se basaban, y se basan todavía, de los proyectos políticos a los cuáles éstas se asociaron.

Luego reunimos al director de la sede, Giorgio Alberti, junto a dos profesores que han conformado, desde sus orígenes, el cuerpo docente de la maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina: Arturo O’Connell y José Paradiso. En un diálogo a tres voces, confrontaron diversas interpretaciones relativas al contenido y a la vigencia del enfoque centro-periferia. Las reminiscencias autobiográficas de los participantes, que provienen de diversas disciplinas (ciencia política, sociología y economía), dan a entender de forma clarísima la amplitud del impacto que el concepto tuvo en más de una generación de intelectuales latinoamericanos y, de manera más selectiva, europeos.

Una confirmación de este impacto es la intervención de Giorgio Tinelli, punto de contacto generacional entre el grupo de docentes más experimentados y los más jóvenes. Si bien es consciente de la complejización del panorama interno e internacional y de la imposibilidad de comprimir todas las explicaciones en la vertiente centro-periferia, Tinelli reivindica en su artículo la utilidad de los viejos instrumentos cepalinos para comprender los motivos del subdesarrollo económico, de la desigualdad social y del retraso político de muchos países en el caso específico de Centroamérica.

Por su lado, Aldo Ferrer reivindica no sólo, y no tanto, la pertinencia metodológica sino, aún más, la validez política de las recetas que emergieron, en su momento, del análisis de la CEPAL. Según el autor, su confirmación la otorga el éxito económico de los países asiáticos que, aún en un contexto político y un horizonte temporal distinto, han sabido reinterpretarlas adaptándolas a las necesidades locales.

Entre las distintas hipótesis en las cuales se basa el enfoque centro-periferia, optamos por profundizar aquella clásica relativa a la conexión causal entre la caída secular de los términos de intercambio entre productos primarios e industriales y la perifericidad perenne de los países que producen los primeros -aunque puedan producirse, como ocurrió en el pasado y vuelve a ocurrir ahora, interrupciones en dicho proceso. Del complejo corpus de reflexiones que se han desarrollado para investigar y comprobar esta hipótesis, consideramos particularmente interesante analizar aquellas que insisten en el vínculo causal que, a su vez, liga esa caída a la diversa estructura productiva (especialización y heterogeneidad estructural) y a la diferente naturaleza de los mercados de países productores de bienes primarios y de bienes secundarios. De hecho, en esta perspectiva se

cruzan elementos de distinto tipo que nos llevan necesariamente a reflexionar sobre el carácter político de la economía y de su desarrollo. Como lo demuestra Octavio Rodríguez, el éxito de un modelo económico no puede ser abandonado a los altibajos de los mercados internos e internacionales o, peor, a la mera adaptación a sus requerimientos, sino que debe radicarse en un desarrollo social, cultural y tecnológico de cada país.

Justamente hemos decidido detenernos en la tecnología para focalizar su significado como variable en el desarrollo económico y, en particular, para analizar el modo en el que las teorías que se ocupan del enfoque centro-periferia la han tomado en cuenta.

Por eso solicitamos a algunos de nuestros autores que respondieran las siguientes preguntas: ¿cómo se refleja el retraso/avance tecnológico en la condición de perifericidad/centralidad de un país? Al revés, ¿a través de qué mecanismos influye la tecnología en la “posición” de un país en el sistema internacional?

En primer lugar, le pedimos a una ex estudiante de la maestría, Florencia Sember, que recorriese el nacimiento y desarrollo de las reflexiones de Prebisch sobre este tema, aclarando también sus elementos constitutivos. Por su lado, tomando como punto de partida el pensamiento de Prebisch, Massimo Ricottilli, docente de la maestría, recorrió sintéticamente los puntos fuertes y débiles de la teoría del intercambio desigual, con particular referencia al papel que juega allí el progreso tecnológico. Al interior de una visión del “desarrollo tecnológico” como variable endógena del crecimiento, el autor le otorga un rol crucial para determinar la condición de centralidad/perifericidad de un país. Nos brinda, además, algunas ideas para reinterpretar la vinculación centro-periferia y salir de su carácter ineluctable, a la luz de los cambios en curso en las relaciones de fuerza internacionales y de la dificultad actual de definir el concepto mismo de centro.

De hecho, Ricottilli nota que no siempre el progreso tecnológico está determinado por el lugar en el que, dentro del mapa del capitalismo global, se ubica un país: existen territorios en los que la existencia de redes locales y la densidad institucional del sistema permiten un desarrollo muy sostenido (cuestión que ha sido abordada por O’Connell en el mencionado diálogo). Por otro lado, Sandro Mezzadra, también docente de la maestría, pasa a examinar otro tipo de “islas”, aquellas en las que los inmigrantes crean y recrean espacios de socialización, producción e intercambio (de bienes y capital) en los márgenes de la legalidad, cuyo valor se juzga no sólo en términos de ganancia, sino también de identidad.

Al analizar los flujos migratorios y las actividades sociales y económicas ligadas a ellos, Mezzadra muestra las dinámicas de permanente apertura y clausura de canales de acción y comunicación entre territorios y grupos sociales que no siguen caminos marcados, sino que los crean y recrean continuamente.

En este sentido, ambos artículos (el de Ricottilli y el de Mezzadra) parecen dar cuenta de la dificultad de abarcar, en un esquema que haga exclusiva referencia al concepto de centro-periferia, algunos fenómenos reales de gran relevancia actual.

Emerge así, con todo su dramatismo, la tensión existente entre la necesidad de confrontar los problemas globalmente (con el fin de brindar soluciones más eficaces) y la oportunidad de resolverlos tomando en cuenta necesidades y aspiraciones de quienes efectivamente viven y trabajan en un determinado lugar.

Aquí entran en juego tanto los estados de manera individual como las organizaciones internacionales que tengan la voluntad y la capacidad de guiar las elecciones de sus miembros -como, por ejemplo, lo hiciera la CEPAL de Prebisch en los años ‘50 y ‘60, apoyada en su enfoque centro-periferia. A este tema se aboca la segunda parte del número.

Aún allí donde el término “progreso” parecería, a primera vista, involucrar recetas menos controvertidas (como se suele suponer en temas de apertura comercial o de inversiones extranjeras), el análisis de las circunstancias que acompañan la puesta en marcha de determinadas medidas, y sus consecuencias, muestra su carácter contra-

ditorio, algo que no se disuelve por el sólo hecho de ser abordado de manera multilateral. Por el contrario, hay que ver atentamente cómo afecta al ciudadano el paso de una institucionalización de las políticas que sigue las líneas tradicionales de la representación parlamentaria a una versión que las complementa, o, tal vez, sustituye con una institucionalización blanda (como aquella que caracteriza a la idea de *multilateral governance*), en la cual la representatividad y la *accountability* son subsumidas en un contexto jurídico muy discrecional. ¿Hasta dónde representa el interés de sus ciudadanos la acción de los gobiernos ante las organizaciones internacionales? ¿Quién se hace responsable del bienestar de la sociedad internacional en su conjunto? ¿Quién responde por las crisis financiera y alimentaria? ¿Quién promueve la inmigración ilegal?

La internacionalización y superposición de los flujos (sean los *carving channels* de los cuales habla Mezzadra o la rutas más clásicas que llevan desde la periferia al centro -o viceversa) hacen más difícil, pero aún más necesario, identificar la responsabilidad política de los desastres que golpean a la sociedad internacional. La justicia jurídica internacional no puede, ni debe, solucionar esta grave debilidad de la *multilateral governance*.

Conscientes de que, en el campo comercial, como en otros, la solución multilateral es muchas veces la que más conviene porque permite “realizar intercambios y *trade-off* entre sectores, ya que el crecimiento del número de los sectores involucrados en la negociación y de los intercambios intersectoriales aumenta las posibilidades de que el juego sea finalmente de suma positiva”, Paolo Guerrieri sabe también que los mecanismos de funcionamiento de la OMC (así como del FMI) no representan más que una parte -ni siquiera crucial- del problema. Mucho más sustanciales son otras dos cuestiones: 1) la equidad de los intercambios, o “la asimétrica distribución de los costos y beneficios del libre intercambio”; y 2) la legitimidad democrática del sistema comercial multilateral.

No nos debe parecer extraño ver cómo el simple hecho de ser una organización internacional no le brinda a la OMC poder alguno para llevar adelante sus objetivos. No hay “cañones” para respaldar sus decisiones y presionar a los recalcitrantes. En el caso en el cual las negociaciones no redunden en beneficios similares para todos los participantes, lo único que puede convencer a los perdedores de seguir adelante es la convicción de que sus intereses sean percibidos como legítimos por parte de la organización y que su satisfacción será sólo retrasada por un tiempo. Al desaparecer esta convicción, es natural que sus éxitos y fracasos, tal como sucedía en las negociaciones intergubernamentales del pasado, estén más bien vinculadas a los acontecimientos internos de los países importantes, sean las elecciones o la capacidad de los grandes grupos de influir en una determinada decisión, tal como lo recuerda Marcelo de Paiva Abreu.

Se trata, como sugiere Valentina Delich, de encontrar pautas para seguir discutiendo y negociando el contenido de las normas del derecho internacional, con posibilidad de cambios según las necesidades de las partes. Hay que evitar que las normas adquieran “una naturaleza universal y técnica”, “como si fuera posible (...) separar las normas económicas -que tendrían otra lógica- de la política”. Esto es de particular importancia en el momento en el cual, como ha pasado a partir de la Ronda Uruguay, los acuerdos se refieren en manera creciente a temas que caracterizan la esfera tradicional de la soberanía (como, por ejemplo, patentes e inversiones) y, como lo recuerda Guerrieri, “no están vinculados directamente en los intercambios”. Más bien valdría, exhorta Delich, recuperar el concepto de política económica dentro del derecho económico internacional.

Un discurso análogo es válido para las inversiones extranjeras, de las que se ocupan Susana Czar de Zalduendo y Martín Molinuevo. En el momento en el que las normas jurídicas internacionales entran en conflicto, en el laberinto (otra vez esta figura) de las referencias legislativas cruzadas, ¿es justo dejar al juez la solución de los problemas que no son sólo el reflejo de normas contradictorias, sino también de relaciones de poder desiguales (más evidentes en el caso

de los acuerdos bilaterales estipulados, en muchos casos, entre estados de poder desigual, más desdibujadas en el caso de la OMC y, no por casualidad, paralizadas en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)?

La seguridad jurídica, en el fondo, como recuerda Czar de Zalduendo, no es más que una de las variables que los inversores toman en cuenta en el momento de decidir dónde invertir su capital. Por otro lado, la conveniencia de dar garantías a los inversores extranjeros debe sopesarse con las obligaciones de los estados receptores en relación a sus propios ciudadanos que, por definición, no quedan cubiertos por estas garantías específicas y cuyo bienestar tienen el deber institucional de tutelar con políticas públicas que pueden ser perjudicadas por inversiones especulativas. Por otro lado, pero por esta misma razón, los gobiernos, en situaciones límite, pueden verse obligados a intervenir negativamente en los derechos individuales de los inversores. ¿Quién tiene más peso? Y, sobre todo, ¿quién decide quién tiene más peso?

Es interesante recordar, por otro lado, como hace Guerrieri, que los acuerdos OMC “de segunda generación” no hablan sólo de competencia, sino de políticas ambientales y laborales (cláusulas sociales), para adelantar un posible desarrollo del derecho hacia formas de tutela internacional directa e indirecta en estos dos ámbitos. ¿Aceptarán quienes deslocalizan su producción -en busca de costos más bajos- renunciar a las ganancias fáciles en nombre de una solidaridad social internacional que los lleve, por ejemplo, a asegurar más altos estándares de seguridad social? ¿Tendrán estos acuerdos una legitimidad tal que empuje, poco a poco, a los países a la adecuación normativa interna y, sobre todo, a su respeto?

El contenido de las normas internacionales, al igual que aquél de las normas nacionales, no es para nada neutral en cuanto a que contribuye a definir, con el sistema de permisos y castigos, no sólo el costo de la ganancia sino, finalmente, el bien y el mal.

Acá surge un problema que tratamos de dirimir en la última parte del número: ¿cuál es la racionalidad que ponen en marcha las organizaciones internacionales (o, más bien, en el caso de la UE, los nuevos sistemas políticos) para decidir entre posibles opciones de acción?

Para responder a esta pregunta apuntamos, de nuevo, a un campo golpeado actualmente por una profunda crisis mundial: aquél de la producción alimentaria. Le pedimos a María del Carmen Squéff que nos describiera cuáles son las tendencias en curso a nivel mundial y las prospectivas que, desde su observatorio privilegiado en la FAO, la autora considera realistas para salir de dicha situación. Los impresionantes datos que se ofrecen en este artículo con relación al número de personas que sufren hambre (923 millones en 2008), a su aumento durante el último año y a su localización geográfica, nos recuerdan que, cuando se habla de grandes números y derechos elementales, el mundo se encuentra aun marcado por una división antigua. Además, parece existir una dificultad objetiva para uniformar lógicas distintas, no solo las de carácter nacional dentro de una misma organización, sino también aquellas de las distintas organizaciones internacionales entre sí.

Por ejemplo, en la cuestión crucial de los organismos genéticamente modificados (OGM), muy vinculada al actual debate sobre el hambre y el desarrollo sustentable en agricultura, hay una fractura que atraviesa hoy en día, horizontalmente, a países desarrollados y en desarrollo. Como surge del mapa expuesto por Luciano Donadio Linares, la periferia de Europa está aliada quizás, no por casualidad, a la periferia del continente americano que, a su vez, se vincula con Norteamérica para enfrentarse a la UE. Por otro lado, la “racionalidad” de la UE no parece coincidir, en esta área, con la de la OMC.

El artículo de Claudia Muresan nos lleva a evaluar el significado en términos de identidad de la elección de la UE de regular severamente la importación y, aun más, el cultivo de productos genéticamente modificados y de requerir para todos la adecuación a rigurosas reglas de etiquetado.

La retórica de los movimientos ecologistas y las normativas

europas basadas en el principio de precaución convergen hacia un intento que la autora define, de “re-encantamiento del mundo”, en búsqueda de una pre-modernidad perdida o, tal vez, de una post-modernidad de quienes, al haberse alejado tanto de la naturaleza, la logran despojar de sus significados más crueles para proyectar en ella sus utopías anti-tecnológicas. Los procesos de racionalización característicos del “desencanto del mundo” -término con el cual Weber definió el pasaje a la modernidad- se revertirían entonces en el campo agrícola, cuyas actividades se trataría de re-mitificar.

El centro de reflexión se desplaza, entonces, desde la polémica científica acerca de los efectos dañosos/benéficos de los OGM hacia la cosmovisión que rige la elección europea en este respecto. El examen de las modalidades de persuasión y movilización de los ciudadanos es el telón de fondo que lleva a la autora a analizar críticamente el uso supuestamente informativo y “neutral” del etiquetado.

Luciano Donadio Linares reflexiona sobre el mismo tema, pero desde otro punto de vista. Lo que quiere analizar, en efecto, son los dilemas que surgen del encuentro entre normativa europea sobre etiquetado y reglas librecambistas de la OMC. El artículo pone en evidencia la impotencia de las fórmulas jurídicas y la fragilidad de las convenciones científicas frente a la voluntad de una comunidad (en este caso, aquella representada por la Comisión Europea) de imponer ciertas decisiones que se basan en juicios de valor (cosmovisión) en los cuales las argumentaciones científicas no son más que una de las muchas variables en juego.

¿Son las etiquetas una barrera “no necesaria” al comercio, como aquellas prohibidas por la OMC? ¿Con qué instrumentos y con qué legitimidad los organismos internacionales pueden dirimir la controversia, para evaluar si dichas barreras responden a “imperativos” de seguridad nacional o de protección a la salud basados en “testimonios científicos pertinentes”? ¿Es justo dejar en manos de los jueces la responsabilidad de una elección que, evidentemente, excede el campo legal? ¿Es todavía posible referirse a una supuesta “justificación científica” para legitimar jurídicamente medidas (como la del etiquetado) que se basan en una evaluación del riesgo que involucra elementos de distinta naturaleza y no se refieren solamente a juicios científicos?

Aquí, otra vez, se enfrentan no tanto dos normas, sino dos modos de ver el mundo: en el primero, el librecambio -y, más allá, las necesidades del mercado internacional- es el alfa y omega para juzgar cualquier medida con efecto comercial; en el segundo, prevalece una racionalidad prudencial, que pone límites al “meliorismo” lineal científico y, frente a riesgos cuya medición con los instrumentos actuales resulta todavía dudosa, reivindica la importancia de la prudencia, esta antigua virtud olvidada del hombre...

Comité Editorial *Puente @ Europa*

Notas

¹ Max Weber, “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, [1904], en *Id.*, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 2001 (ed. orig., 1922), pp. 39-101: 46. El énfasis es de Weber.

² Ver “Orígenes y vigencia del concepto centro-periferia” en este número de *Puente@Europa*.