

Capítulos

31



América Latina
y el Caribe en
la economía
internacional

3	5	10	24
Editorial	<i>Embajador Salvador Arriola</i> El papel de SELA y los cambios internacionales	<i>Carlos J. Moneta</i> Los espacios de intercambio económico regional	<i>Horst Grebe López</i> América Latina y el contexto internacional
34	40	47	55
<i>Telasco Pulgar</i> La nueva etapa de la integración regional	<i>Alejandro Jara</i> El Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay	<i>Oscar R. de Rojas</i> Resultados de la UNCTAD VIII en el contexto de la reestructuración institucional de las Naciones Unidas	<i>Mikio Kuwayama</i> Las relaciones entre Japón y América Latina
66	73	79	92
<i>Ignacio Avalos y Armando Martel</i> El Programa SELAVCEE: Un esfuerzo de integración y cooperación en el área de la biotecnología	<i>Programa Bolívar</i> La respuesta regional al desafío tecnológico y a la competitividad industrial	<i>Secretaría Permanente del SELA</i> Reporte sobre la Iniciativa para las Américas	<i>SIDALC</i> Panorama sobre Integración

América Latina y el
Caribe en la economía
internacional

Sistema Económico
Latinoamericano
SELA

Capítulos 31
Enero-Marzo
Caracas 1992

Secretaría Permanente del SELA

Embajador Salvador Arriola

Secretario Permanente

Embajador Noel Sinclair

Secretario Permanente Adjunto

Carlos J. Moneta

Director de Relaciones Económicas

José Rivera

Oscar De Rojas

Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano

Directora

Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo

Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano
SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Télex 23 294 / 24 615

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela
Suscripción anual: US\$30
(incluye envío por correo)

Depósito Legal 83-0198
Impresión: Editorial Torino
Arte Final: Eneché

Editorial

"Tenemos que movernos, que avanzar. Quienes busquen la respuesta en el pasado, mirando hacia atrás, no encontrarán nada". La frase pronunciada por Mijail Gorbachov, en julio de 1990, refleja el sentido de urgencia que caracteriza a este sorprendente final de siglo.

Nunca en lo que va del milenio se habían producido cambios tan profundos en tan corto tiempo. Sobre este telón de fondo, los países de América Latina despliegan considerables esfuerzos para responder a los parámetros internacionales de modernización y competitividad.

Los desafíos son múltiples. Se trata de remontar la crisis de los ochenta, garantizar la continuidad del crecimiento económico, e insertarse en un mundo interdependiente en constante transformación tecnológica. A los viejos problemas sin resolver, se suma hoy nuevas exigencias que obligan a renovar los esquemas conceptuales tradicionales. Para el Secretario Permanente del SELA, Salvador Arriola, las acciones que deberá emprender esta región "requieren un despliegue de imaginación y creatividad".

El presente número de *Capítulos* del SELA está estructurado sobre la base de cuatro temas —relaciones internacionales, comercio, integración regional y desarrollo científico-tecnológico— a los cuales se asigna un carácter prioritario dentro de las actividades del SELA.

El Secretario Permanente abre la sección **Opiniones** presentando sus criterios sobre el papel del organismo y

las nuevas actividades que deberá realizar, en el marco de un complejo y cambiante panorama internacional. El artículo de Horst Grebe se refiere precisamente a la difícil transición hacia la multipolaridad y a los factores de incertidumbre que se desprenden del entorno mundial, analizando sus repercusiones sobre la región a partir de 1992.

El Director de Relaciones Económicas del SELA, Carlos Moneta, examina el proceso de formación de espacios económicos regionales, dentro de una visión de largo plazo que incluya las modalidades de integración y complementación de América Latina.

La nueva etapa de integración regional, sus limitaciones y potencialidades, son analizadas por el experto venezolano Telasco Pulgar, en tanto que dos funcionarios de la Secretaría Alejandro Jara y Oscar De Rojas —abordan las consecuencias para América Latina de las reformas en los sistemas multilaterales de comercio de la Ronda Uruguay y de la UNCTAD. Las relaciones de la región con otros países o grupos de naciones son presentadas a través de una triple óptica. El experto de la CEPAL, Mikio Kuwayawa, analiza los vínculos comerciales con el Japón. Los consultores Ignacio Avalos y Alberto Martel enfocan, en cambio, la cooperación SELA-CEE en el área de la biotecnología. Finalmente, la habitual sección sobre la iniciativa Bush describe los últimos acontecimientos en materia de comercio, deuda e inversiones con Estados Unidos. La sección **Documentos** está dedicada al Programa Bolívar, una iniciativa regional, apoyada por el SELA, que promueve nuevas relaciones de cooperación entre el sector público, los empresarios y los científicos, para mejorar la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región.

El papel del SELA y los cambios Internacionales

Embajador
Salvador Arriola

Secretario Permanente del SELA

Extractos del discurso pronunciado el 17 de octubre de 1991 con motivo de asumir el cargo de Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Situación de América Latina y el Caribe

En 1991, comienzan a apreciarse signos de reactivación económica en los países de América Latina y el Caribe. Soy tenazmente optimista y creo que la región empieza a encontrar su camino, después de transitar por la más difícil recesión de su historia.

En varios de nuestros países se vislumbran niveles de crecimiento real, la inflación empieza a controlarse, las reformas económicas se reflejan en economías más saludables, se hacen presentes corrientes de inversión y capital externo, hay una mayor decisión por parte de los agentes económicos para participar en los procesos productivos, y la integración regional ha tomado un nuevo impulso.

No obstante, las condiciones económicas internacionales siguen revistiendo una enorme complejidad para América Latina y el Caribe. Destaca la persistencia del problema de la deuda externa para la mayoría de los países de la región; continúan sin modificar su signo negativo las transferencias de recursos financieros hacia el exterior, en particular con la banca privada internacional; las prácticas proteccionistas se han arraigado y existe incertidumbre acerca de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay y su efecto en los países en desarrollo; sigue estando presente el abatimien-

to de los precios internacionales de los principales productos de exportación y continúan en franco deterioro los términos de intercambio. Igualmente, hay inquietud acerca de los precios futuros de los hidrocarburos, las tasas de interés, el destino de las inversiones directas, las corrientes financieras internacionales y sobre la mejor manera de acceder y adaptarse a las diversas tecnologías.

En lo interno, a pesar de la continuidad y profundidad de los programas de estabilización en la mayoría de los países de la región, es aún débil la expectativa de un crecimiento económico sostenido. Por otra parte, el redimensionamiento del estado, las nuevas orientaciones exportadoras, los ajustes fiscales, la apertura del comercio, las inversiones y los servicios en nuestros países, si bien responden a necesidades de modernización y competitividad, no han podido, hasta ahora, ser compatibles con el mejoramiento de la equidad, lo que se refleja en un aumento de la pobreza.

Es por ello que, tal y como se lleva a cabo en varios países de la región, se debe dar el mayor apoyo para establecer mecanismos que den prioridad y sustancia al desarrollo social.

Es alentador que la integración regional, después de 30 años de intentos, cautela y temores, parezca convertirse en un proceso irreversible.

El camino por recorrer y las acciones a emprender requieren un despliegue de imaginación y creatividad por parte de América Latina y el Caribe. Remontar los efectos de la crisis de los años ochenta, darle impulso y continuidad al crecimiento económico e insertarse en un mundo altamente competitivo, interdependiente y en constante transformación tecnológica y económica, constituye una tarea a la que el SELA debe abocarse de manera dinámica y renovada.

El papel del SELA

América Latina y el Caribe se construye hoy sobre bases que no son las que sustentaron su crecimiento en décadas pasadas. En este sentido, corresponde al SELA brindar opciones alternativas de pensamiento y nuevos enfoques que encaren mejor los problemas económicos y sociales prioritarios de la región. La nueva dinámica internacional plantea la necesidad de renovar los esquemas conceptuales y de acción para que el organismo cumpla a cabalidad con sus propósitos de apoyo a los Estados Miembros. En ocasiones, el seguimiento de esquemas y programas diseñados desde fuera y aplicados mecánicamente desde dentro, ocupan demasiado nuestra atención y optamos por posponer la creación de fórmulas que respondan efectivamente a nuestros objetivos y propósitos.

Ante estos desafíos, mantienen plena vigencia los objetivos del Convenio de Panamá, consistentes en la promoción de la integración y la cooperación regional, y de un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como con terceros países y agrupaciones regionales. En el seguimiento de estos grandes rumbos de la acción del SELA, estableceremos consultas permanentes con los gobiernos para conocer sus preocupaciones y los caminos que consideran necesarios para beneficiarse del organismo. Debe reconocerse que anualmente se define una amplia y variada cantidad de mandatos para la Secretaría Permanente, los que parecerían excesivos. En el último Programa de Trabajo aprobado por el Consejo Latinoamericano, se instruyó a la Secretaría para que realice cerca de medio centenar de actividades, consistentes principalmente en reuniones, seminarios, informes y asistencia técnica, además de las solicitudes de tareas

provenientes de anteriores Consejos, muchas de ellas todavía vigentes. Es posible que se sirva de mejor manera a los Estados Miembros con un menor número de mandatos, pero con la decisión de facilitar su realización por parte de los Gobiernos con la participación activa de sus funcionarios en la preparación, consultas y deliberación acerca de tales actividades y a través del cumplimiento de los compromisos financieros de los países con la Secretaría.

Nuevo orden mundial

Frente a la configuración de un nuevo orden de relaciones internacionales, definido por la consolidación de poderosos bloques comerciales y la internacionalización y la globalización de la economía mundial, se requiere adoptar por parte de la región planteamientos y propuestas acordes con la profundidad y significación de las transformaciones actuales, así como de una participación activa para intentar influir en la dinámica de dichos cambios. Por ello, en el párrafo 21 de la Declaración de Guadalajara se señala "que no podemos esperar el cambio pasivamente, debemos actuar para conformarlo, tenemos intereses genuinos que deben ser reafirmados e impulsados". Fue así que el pasado Consejo Latinoamericano encomendó a la Secretaría Permanente que, en colaboración con organismos y entes regionales e internacionales pertinentes, realice el examen y seguimiento de los rasgos y elementos fundamentales del nuevo marco económico y político internacional y de sus procesos de cambio. Insertarse de manera efectiva en la economía internacional requerirá, a través de la consulta y coordinación regional, de un nuevo relacionamiento con los países industrializados por medio de planteamientos concretos y proyectos específicos en materia financiera, comercial, tecnológica, de formación de recursos humanos

e institucional.

Está claro: los esfuerzos y soluciones en favor de América Latina y el Caribe no vendrán de afuera. Son nuestros y el ejemplo lo damos todos los días.

Sin embargo, si bien lo anterior es la tónica de nuestra realidad, el mundo —y en especial el industrializado— debe cooperar con nosotros. La modernización de nuestras economías no sustituye a la cooperación en la agenda internacional.

El mercado no sustituye la obligación de cooperar con el que menos tiene. Al contrario, los temas siguen siendo los mismos, el acceso al mercado, el financiamiento al desarrollo, la reducción de la deuda, y la transferencia de tecnología. La reciprocidad no debe ser absoluta; la diferencia en el grado de desarrollo de los países se ha agudizado. Por ello, deben encontrarse nuevos mecanismos y fórmulas y no denominadores comunes entre riqueza y pobreza.

"Se deben definir modalidades realistas y pragmáticas, que permitan reinscribir las cuestiones del desarrollo económico y de la cooperación internacional en la agenda multilateral", tal y como se señaló en la pasada Primera Cumbre Iberoamericana.

En consonancia con lo anterior y de acuerdo con el Convenio de Panamá, el SELA debe seguir contribuyendo a definir planteamientos regionales en las principales áreas económico-sociales.

Deuda externa

La región sigue siendo la más endeudada del mundo en desarrollo, lo que la ha llevado a estructurar acuerdos con sus distintos acreedores en la búsqueda de soluciones en consonancia con las necesidades y objetivos de los diferentes países. La Conferencia Regional sobre Deuda Externa acordó la propuesta de América Latina y el Caribe para una solución al problema, la que ha servido de marco de referencia en

las negociaciones y aspiraciones de la región en la materia.

El dinamismo del tema nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de sugerir al Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa creado por la propia Conferencia, a ser convocado en el primer semestre de 1992, que además de organizar sus actividades, tenga como uno de sus primeros cometidos, en consulta con el resto de los Estados Miembros, actualizar dicha propuesta en los aspectos procedentes, a fin de que la región cuente con una plataforma vigente sobre el principal problema que enfrenta para la reactivación de sus economías.

Ronda Uruguay

En 1991, América Latina y el Caribe ha liberalizado sus regímenes comerciales en un proceso acelerado sin precedente en el pasado. Preocupan la pérdida de participación de la región en los intercambios mundiales, las marcadas tendencias proteccionistas de los países industrializados, su inobservancia del principio de la no discriminación y el debilitamiento del multilateralismo. La unificación de criterios, posiciones y estrategias desplegados en el marco del SELA sobre los principales temas de la Ronda Uruguay deberán alentarse para asegurar una acción conjunta eficaz frente a los temas que no se resuelvan en la misma y las materias que surjan para ser abordadas en el marco del GATT.

Igualmente, se hace imprescindible conocer en detalle, tal y como se solicitó a la Secretaría Permanente en el pasado Consejo Latinoamericano, los efectos y consecuencias de los resultados de la Ronda Uruguay sobre nuestros países. Asimismo, el SELA debe establecer los mecanismos que logren, como señala la Declaración de Guadalajara "la justa reciprocidad para los países que realizan esfuerzos unilaterales y regionales de apertura

comercial".

Un mecanismo posible debiera ser el obtener, de parte de los organismos financieros multilaterales, los recursos prometidos a la región por ellos mismos, cuando aún no se producía la liberalización de que somos hoy testigos.

De gran significación para el comercio de nuestros Estados Miembros al finalizar la Ronda Uruguay del GATT, será la concreción y negociación de la Iniciativa para las Américas.

En razón de lo anterior, la Secretaría Permanente llevará adelante el mandato asignado y establecerá con los organismos competentes, las bases técnicas que puedan ser utilizadas en beneficio de los Estados Miembros.

Desarrollo e Integración

Existe en la región un claro denominador común y amplio consenso respecto de cuáles deben ser las estrategias para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, no son ciertas aún las distintas combinaciones y precisiones que en cada país se deben establecer. De ahí, la importancia de la reciente encomienda a la Secretaría Permanente de, "en colaboración con los Estados Miembros y con los organismos regionales y subregionales pertinentes, mantenga un intercambio de experiencia e información sobre la evolución de las reformas económicas en curso en América Latina y el Caribe y las políticas adoptadas a ese efecto, considerando su incidencia en la reactivación del desarrollo económico y social de la región".

La importancia adicional de este mandato debe encontrarse en que, sin un intenso intercambio de experiencias de carácter permanente entre los países de la región en materia de política económica, cualquier intento de integración y de convergencia entre los distintos procesos y entre éstos y los países que no forman parte de ellos, sería inútil y frustrante.

El propósito de establecer un Merca-

do Común Latinoamericano cuenta ahora con más bases que nunca. Sin embargo, si al propio tiempo de profundizar en los compromisos al interior de cada acuerdo subregional, no se establecen vínculos reales y amplio de convergencia con otros acuerdos subregionales y con países que no pertenecen a ninguno de ellos, seguiremos todos perdiendo la oportunidad.

La convergencia entre las acciones de integración regional, subregional y bilateral seguirá siendo, conforme lo señala el Convenio de Panamá, prioridad fundamental en las acciones del SELA. Se requiere la elaboración de un cuidadoso esquema de trabajo en la materia, en la que participen los actores de la integración, como son, los países involucrados y los organismos vinculados a esos procesos como ALADI, JUNAC, CARICOM y SIECA.

La labor del SELA se centrará en lanzar iniciativas que propicien acciones coordinadas de los esquemas de integración y de éstos con Estados Miembros del SELA, con el fin último de armonizarlas. En esta función, debe reconocerse el papel de ALADI como punto focal de la convergencia, para lo cual se establecerá un programa especial de cooperación con dicha institución.

Cooperación regional y Plan Integral hacia la Convergencia

En materia de cooperación regional, el reto principal está dado por la necesidad de realizar hechos concretos. Como tarea inmediata, me propongo efectuar un cambio de ideas, abierto y franco, con los responsables de los Comités de Acción y Organismos Permanentes del SELA para realizar una evaluación conjunta y profunda de su rumbo, a fin de que los Estados Miembros adopten las decisiones procedentes.

El tema que habrá de centrar en gran parte la atención de nuestro organismo, será el de dar pleno

cumplimiento a cómo "contribuir al mejor funcionamiento de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración, así como a su coordinación más eficiente definiendo sus campos operativos". El anterior es un mandato muy claro que proviene de los Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, en su primera reunión celebrada en Acapulco, México, en diciembre de 1987. Es sin duda el mandato institucional más importante y que debe ser visto como soporte básico al establecimiento de lo que pretendo llamar posteriormente, un Plan Integral hacia la Convergencia.

A fin de dar concreción a ese mandato, la Secretaría Permanente del SELA, no sólo modificó su accionar y relacionamiento con los otros organismos que hacen integración y cooperación, a través de una nueva y dinámica participación de éstos en el Consejo Latinoamericano, sino que estableció las bases para orientar las decisiones en esta materia. Los Estados Miembros del SELA cuentan ahora con el Proyecto Estado de Situación de la Cooperación Regional (PESICRE).

Este valiosísimo instrumento podrá no sólo cumplir con un mejor orden institucional en América Latina y el Caribe, dado que tendremos presente la idea de Sistema y la optimización de las ventajas comparativas entre las diferentes instituciones regionales y subregionales, sino promover toda clase de vínculos entre los diferentes agentes económicos de nuestros 26 países.

La conformación de un Plan Integral hacia la Convergencia, basado en la coordinación institucional, que propicie el desarrollo de vínculos en áreas y temas múltiples entre los diversos agentes de nuestros países, puede contribuir mejor a los objetivos del Convenio de Panamá. Igualmente, será un activo la experiencia del SELA como punto focal en las actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Adicionalmente al perfeccionamiento

to del PESICRE, en colaboración y coordinación con los involucrados, la Secretaría Permanente debe provocar la multiplicidad de acciones, a través de propuestas e iniciativas dirigidas a todos y cada uno de los participantes en las distintas áreas de la cooperación e integración regional.

Así por ejemplo, y si bien es claro que por ahora la convergencia en el plano comercial tendrá que esperar en razón de los diferentes cometidos al interior de los distintos procesos de integración, en algunas áreas vinculadas al sector, se pueden examinar a profundidad acciones que tienen amplias posibilidades:

- a Hacer viables las múltiples preferencias existentes y las que se generen al amparo de los acuerdos de libre comercio, a través de un programa regional de inversión que cuente, entre otras fuentes, con el de la banca multilateral (BID y BIRF), la Corporación Interamericana de Inversiones, la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) y la banca privada latinoamericana;
- b Establecer un esquema regional sobre licitaciones internacionales que permita, entre otras, aprovechar en favor de nuestras empresas, las preferencias que otorgan los organismos financieros multilaterales en los concursos internacionales en la región; y
- c Promocionar el establecimiento de empresas de consultoría latinoamericanas que utilicen los distintos mecanismos financieros existentes que otorgan nuestros países u organismos financieros regionales e internacionales.

Un amplio caudal de posibilidades de acción, no sólo en el ámbito de la convergencia, sino de las tareas diarias del SELA, lo ofrece el único elemento para reconstruir el presente y sustentar nuestro futuro: los recursos humanos. El Convenio de Panamá privilegió el tema social y tal vez sea ahora la oportunidad para reflexionar los caminos posibles del SELA en la materia. El mejor desa-

rollo y aprovechamiento de los recursos humanos, educativos, científicos y culturales será meta constante en nuestro diario trabajo. El actual y futuro apoyo al Programa Bolívar, así como las tareas del SELA para contribuir a establecer el Mercado Común del Conocimiento, serán parte de los esfuerzos a emprender.

Los últimos años han mostrado que debe encontrarse una vía precisa de vinculación entre nuestros organismos regionales y los foros que fuera de su marco se han creado. Así, la vinculación del SELA con el Grupo de Río debe significarse por reforzar el aporte técnico que requiera dicho Mecanismo de Concertación y, adicionalmente, generar ideas y esquemas de colaboración por parte nuestra, tendientes a proponer una distribución racional y coordinada de las instituciones que hacen integración y cooperación.

Industrialización

Recuerdo que desde años atrás varios funcionarios latinoamericanos de diferentes gobiernos, se preguntaban por la necesidad de constituir un foro que pudiera reunir a los encargados de la política industrial de América Latina y el Caribe. Hace unos días se celebró, en el marco del SELA, la Conferencia Regional sobre Industrialización, la que se destacó por constituir el Foro Regional sobre Política Industrial a que se referían hace un decenio aquellos latinoamericanos. La importancia no es sólo de que se constituya a nivel Ministerial, sino que reúna cuando así se considere a los sectores empresariales, financieros y laborales, así como la comunidad científico-técnica. Igualmente, se acordó un Plan de Acción Regional en la materia que permitirá a nuestros países establecer las metodologías adecuadas para lograr una mejor inserción internacional. Finalmente, la Conferencia otorgó una especial mención por su trascendencia, al programa de integra-

ción tecnológica regional, innovación y competitividad industrial, Bolívar, del cual es gran precursor el Gobierno venezolano.

Principales tareas del SELA

Permitaseme presentar a título de listado no exhaustivo, las principales tareas y propósitos que desde el inicio de mi responsabilidad al frente del SELA, habré de llevar adelante:

1. Un análisis y seguimiento de la dinámica internacional que permita, mediante propuestas concretas en áreas del comercio, la inversión, la tecnología, el financiamiento y el desarrollo, insertar a la América Latina y el Caribe en los distintos espacios que se conforman;
2. Evaluar los efectos del final de la Ronda Uruguay en el comercio de la región y propiciar una justa reciprocidad a América Latina y el Caribe en las áreas interrelacionadas de la deuda, el financiamiento y el desarrollo, en virtud de su contribución a la liberalización del comercio mundial;
3. Convocar al Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa para definir su estructura y programa de trabajo, incluyendo la actualización sistemática de la propuesta de la región frente a sus acreedores externos;
4. En virtud de los recientes mandatos al SELA, continuar promoviendo los intereses de la región, a través de un análisis realista de los alcances de la Iniciativa de las Américas, la cual será sin duda trascendente para nuestros países, al término de la Ronda Uruguay del GATT;
5. Dar especial énfasis y promover iniciativas en materia de desarrollo social que permitan asentar bases firmes al crecimiento económico de los Estados Miembros;
6. Promover ante las instituciones responsables un programa de inversión y financiamiento a la integración que dé sentido a las enormes potencialidades que ofrece la liberalización del comercio en los Estados Miembros. En dicho progra-

ma, deberá tener especial valía la participación del sector privado latinoamericano;

7. Basados en el PESICRE, presentar en coordinación con otros organismos regionales y subregionales, la propuesta institucional que dé respuestas al Mandato del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) de diciembre de 1987;

8. Precisar, derivado del ejercicio anterior, las bases que constituyan el Plan Integral hacia la Convergencia que debe ser especialmente fincado en las áreas del financiamiento, el transporte, las comunicaciones, la

educación, la ciencia, la tecnología, el desarrollo social, el medio ambiente y la cultura, entre otras;

9. Llevar adelante las recomendaciones de la pasada Conferencia Regional sobre Industrialización, en especial a través de la convocatoria del Foro Regional sobre Políticas Industriales;

10. Efectuar los ajustes, en base a un análisis preciso y objetivo de la estructura y funcionamiento de los Comités de Acción y de los Organos Permanentes del SELA.

11. Proponer a consideración del Consejo Latinoamericano las modalidades financieras que requiera la

institución, de acuerdo a las atribuciones y responsabilidades que le sean señaladas por los Estados Miembros.

El Presidente de Venezuela nos decía con razón, en el pasado Consejo Latinoamericano, que los gobiernos miembros del SELA no apoyan y no hacen uso del organismo.

El desafío futuro será difícil; sin embargo, lo realizado ofrece a los gobiernos una clara respuesta de lo que un organismo como el SELA puede hacer por la región. ¡Apoyemos a nuestro organismo; utilicemos al SELA!

Los espacios de intercambio económico regional

Carlos J. Moneta

Político argentino, especializado en relaciones internacionales. Ha publicado numerosos libros y trabajos relacionados con temas de su especialidad. Actualmente se desempeña como Director de Relaciones Económicas de la Secretaría permanente del SELA.

Introducción

En este trabajo¹, se intentará presentar, en forma sintética, elementos para el análisis de los actuales procesos de formación de espacios económicos regionales, entre los cuales se encuentran los denominados "bloques económicos", que tienen hasta ahora como entes institucionalizados a la Comunidad Económica Europea (CEE) y al Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá. Se desea contribuir, en una visión de largo plazo, a la elaboración de un marco de referencia global, que permita ubicar y examinar a los nuevos desarrollos de integración y complementación económica que tienen lugar en América Latina y el Caribe, como partes integrantes de procesos de alcance mundial.

I. Los bloques económicos en el contexto de los cambios mundiales

1. La formación de grandes espacios económicos regionales

La transformación en el sistema productivo, los procesos de innovación tecnológica, de regulación del sistema financiero y globalización, los desequilibrios comerciales y financieros en la década de los ochenta y la búsqueda de mejores condiciones de competitividad², configuran un marco de referencia donde ubicar las nuevas tendencias

que se observan en los últimos años, de formación de grandes espacios económicos, cuyos núcleos principales son los Estados Unidos-Canadá, la CEE y Japón. En este contexto, ocupa un papel relevante el grave deterioro sufrido por el sistema multilateral de comercio. El lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT en 1986 tuvo por propósito corregir esa situación. En los casi seis años transcurrido desde entonces, han surgido múltiples esquemas de integración y consolidación de espacios económicos en distintas áreas del mundo, mientras, aún persiste la incertidumbre sobre los resultados que finalmente se alcanzarán en la Ronda.

Los "bloques económicos", como comúnmente se les denomina, sin mayor precisión en cuanto al significado del término—circunstancia que complica el análisis, ya que se trata, en oportunidades, de fenómenos diferentes—están compuestos por distintos grupos de países. Dada la falta de claridad conceptual que generalmente se presenta, al tratarse implícitamente de distintas concepciones y causalidades, conviene precisar los dos contenidos generalmente asignados al uso del término. Por una parte, utilizado como sinónimo de "regionalización" y otorgando preeminencia a los factores económicos, se refiere al proceso por el cual el comercio y las inversiones en una determinada región crecen más rápidamente que el comercio con el resto del mundo³. Esas características se registran en distinto grado, en la Comunidad Económica Europea, en el comercio de América del Norte y en forma creciente, en el comercio y las inversiones entre Japón y el Sudeste Asiático.

Por otra parte, el término es también utilizado con respecto a la formación de agrupaciones políticas que tienen por propósito reducir las barreras intrarregionales al comercio y a las inversiones. Los esquemas de integración subregional que existen en América Latina, la "Iniciativa para las

Américas" y algunas de las recientes propuestas que han surgido en el Sudeste Asiático—presentando distintas características—responderán a esa interpretación.

Como se observa si se examinan los ejemplos citados en ambos casos, los fenómenos de mayor comercio e inversiones intrarregionales pueden darse sin la necesidad de contar con acuerdos institucionalizados, orientados a ese objeto, que surjan de una voluntad política expresa por parte de los respectivos actores nacionales o en ocasiones, anteceden a los mismos. En todos los casos, se trata de países que se hallan integrando una región o cuentan con proximidad geográfica y hacen uso de una vasta variedad de formas y grados de asociación, vinculándose en procura de un propósito común: aumentar su crecimiento. En ese contexto, juega un papel importante el fortalecimiento de su capacidad de generar o al menos, desviar, comercio, la convergencia de las políticas macroeconómicas y el aumento del comercio intrafirmas.

En la CEE, se trata de un núcleo de países relativamente más homogéneos (si bien Alemania ocupa una posición predominante) y de relaciones subordinadas para los países de Europa Oriental, África del Norte y el Mediterráneo. En los casos de los Estados Unidos en el ALC con Canadá, la Asociación de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y la "Iniciativa para las Américas" y, en el de Japón en sus vínculos económicos con el Sudeste Asiático, se encuentran presentes grandes asimetrías entre los miembros.

En el marco de reestructuración del sistema capitalista—que prosigue al agotamiento del modelo fordista⁴—se modifica el papel y la importancia de los países en el comercio mundial, generándose un proceso de reestructuración de su perfil productivo, que busca crear nuevas ventajas comparativas y consolidar las que ya poseen. Asimismo, el alto grado de

inestabilidad que generaron los desequilibrios financieros y comerciales—donde le cupo un papel clave a la persistencia de los enormes déficits fiscal y comercial de los Estados Unidos, a la disminución y variación de la capacidad de esa potencia de actuar como motor del crecimiento mundial y a las presiones que ejercería sobre sus contrapartes desarrolladas para compensar sus propias deficiencias⁵—conduce a los restantes centros a localizar en mayor grado en el ámbito interno y en el espacio regional asociado, sus bases de crecimiento⁶.

A partir de los últimos años de la década pasada, se asiste a la rápida configuración de grandes espacios económicos regionales que ofrecen mayor estabilidad relativa, donde se establece, en base a las diferencias existentes entre los actores internos de la zona, reglas del juego estables para la acumulación, una división del trabajo que favorece el rápido aumento de los intercambios⁷ y la incorporación de innovación tecnológica junto a —según los casos— un tratamiento arancelario y acceso preferencial a esos mercados.

2. Los bloques económicos ¿fortalezas o instancias de transformación del sistema mundial?

Esos fenómenos han sido observados con gran preocupación. Se ha generalizado una interpretación que percibe a la formación de bloques económicos regionales como muy importante obstáculo al libre comercio mundial y existen, ciertamente, fundamentos para abonar esa posición⁸. Otras apreciaciones, sin embargo⁹, señalan que esas agrupaciones contribuyen a dar forma, sobre bases regionales, al movimiento hacia la globalización que tanto los grandes bancos y firmas instrumentan en los distintos mercados en los cuales operan y, que no necesariamente deben conducir a la imposición de decisivas barreras al comercio y a un fraccionamiento de

la economía mundial.

En esa segunda perspectiva, se trataría de un cambio de escala, de un multilateralismo entre nuevas unidades, los bloques, dando lugar a la configuración de mercados con dimensiones aptas (alrededor de trescientos millones de personas), para el desempeño eficiente de las grandes empresas transnacionales (ETN) que constituyen los actores centrales de ese proceso. Entre otros elementos, la elevada tasa de innovación tecnológica, el acortamiento del ciclo del producto, el alto costo del capital y la insuficiencia en la disponibilidad de fondos, presentan obstáculos cada vez mayores para sostener, en condiciones competitivas, la producción, basándose solamente en los mercados nacionales.

Un predominio general de las estrategias de promoción de exportaciones como vía para el crecimiento y las transformaciones estructurales en curso conducirían, tanto a las empresas como a los Estados¹⁰, a negociar los accesos a mercados, capital y tecnología. El propósito es maximizar el poder de negociación vis a vis otros Estados y empresas externas al bloque. Además, la atracción que ejerce una diversificación de vínculos económicos extrarregionales—dado su peso económico, real o potencial—se halla lejos de desaparecer y continúa manteniendo su carácter de objetivo final. La realidad incorpora elementos de ambas percepciones en distintas dosis, según el caso que se considere. Por una parte, los fenómenos de regionalización se presentan como una respuesta de las empresas transnacionales a cambios estructurales del patrón productivo, de inversiones y de intercambio. Ese hecho, si bien no necesariamente conduce en el plano de los gobiernos a bloques de naturaleza política en un sentido estricto—puede tratarse de formaciones, alianzas o vínculos mucho más flexibles (ej: Japón-PARI-ASEAN)—incide, en grado variable, en las corrientes de

comercio. Debe señalarse que en virtud de la orientación y magnitud de su participación en los flujos de comercio e inversiones globales—como podrá observarse en las secciones siguientes de este trabajo—las ETN, tanto de los Estados Unidos y de Japón, en primer lugar, y luego, de la CEE requieren necesariamente del libre comercio y de la libertad de acceso a todas las regiones. No obstante, tanto la CEE como los Estados Unidos, dada la dimensión de sus mercados internos, poseen mayor capacidad para adoptar posiciones proteccionistas en las negociaciones internacionales.

Por otra parte, los procesos de formación de bloques económicos representan mucho más que la creación o derivación de comercio; movilizan importantes fuerzas político-sociales, además de los actores económicos que participan directamente en el proceso. Gradualmente, van generando una nueva trama de complejas vinculaciones, interacciones y redes intra e intersociales y estatales en el plano cultural, político y científico-tecnológico; representan una gradual, pero sustantiva transformación de la estructura del sistema mundial en cuanto a sus unidades componentes.

Se modifican no sólo rasgos económicos específicos (ej: heterogeneidades en la distribución del PIB y de las ventajas comparativas, localización de las inversiones y roles industriales y tecnológicos; formación, consolidación o eliminación de empresas). También inciden en el ámbito de las percepciones, imágenes, actitudes y conductas con respecto a los restantes miembros del espacio económico. Por ejemplo, conducen, si se desea tener éxito en el intento, a modificar los conceptos de soberanía, del valor del territorio, la identificación de socios y oponentes, de oportunidades, alianzas y conflictos. La observación de los procesos en marcha en el seno de la CEE, en la progresiva configuración

de la zona asiática de la Cuenca del Pacífico y en la integración Canadá-Estados Unidos-México, provee sólidos testimonios de ello. Esas dimensiones no estrictamente económicas de los procesos de formación de bloques inciden en la determinación de costos y beneficios y en las negociaciones que tienen lugar entre los múltiples actores intervinientes. No obstante, no siempre son tenidas en cuenta en el proceso de planeamiento estratégico y en las decisiones que se adoptan.

II. Dinámica de algunos factores relativos a la formación de los bloques económicos

En el marco de lo indicado en la sección anterior, es necesario señalar la importancia que adquiere en la configuración de los denominados "bloques económicos" —además de los procesos de transformación productiva— las modificaciones en la orientación y magnitud de las corrientes de inversiones extranjeras directas (IED), de los flujos financieros y de comercio y la gradual estructuración de zonas monetarias. Esos procesos interactúan entre sí, incidiendo sustantivamente en la evolución e integración de los mercados.

1. Cambios en las tendencias de la IED y en la estrategia de las ETN¹¹

Las corrientes de IED han continuado creciendo a lo largo de la década del ochenta, alcanzando cerca de 200.000 millones de dólares en 1989, sobre un total mundial de 1,5 billones. Las cifras de 1989 confirman las tendencias previas de distribución de las inversiones: 163.000 millones fueron localizados en los países desarrollados y sólo 30.000 millones de dólares en los países en desarrollo¹². A su vez, sólo diez países en desarrollo concentran tres cuartas partes del total de las inversiones en esa categoría: Singapur, 12 por ciento; Brasil, 12 por

ciento; México, 11 por ciento; China, 10 por ciento; Hong Kong, 7 por ciento; Malasia, 6 por ciento; Egipto, 6 por ciento; Argentina, 4 por ciento; Tailandia, 3 por ciento y Colombia, 3 por ciento¹³.

a. Estructura global de las IED

Si en ese contexto se examina la estructura global de la IED, se observan los siguientes procesos:

- La troika Estados Unidos-Japón-CEE representa cerca del 80 por ciento del total mundial de flujos y stocks;
- La tasa de crecimiento de IED intra-troika ha sobrepasado a la del resto del mundo, reflejando la estrategia de las ETN de cada uno de los polos de la tríada de mejorar su ubicación en el espacio económico del otro, ante prácticas proteccionistas (Estados Unidos) o perspectivas de mayor grado de cierre del mercado (Mercado Unico Europeo);
- En el marco señalado, Japón emerge como uno de los tres principales inversores mundiales, ocupando el segundo lugar, en el total global, luego de la CEE, que en 1987 desplazó a los Estados Unidos¹⁴.
- En el contexto de la troika, la relación más importante de IED inter-miembros, es la de los Estados Unidos con la CEE, que suma el 79 por ciento del total de la tríada. Sin embargo, la participación de las IED niponas se triplicó en ocho años, pasando de un cinco por ciento del total en 1980 a 16 por ciento en 1988 y continúa creciendo rápidamente. A su vez, los Estados Unidos fueron el país receptor más importante del conjunto.
- Si bien la participación de África y Asia del Sur, del Sudeste y del Este en los flujos mundiales de IED permanecieron estables en 1980-89, América Latina perdió posiciones, pasando de 12 al 7 por ciento, pese a que en valores absolutos su presencia creció. También disminuyó su participación en los flujos dirigidos a los países en desarrollo,

reduciéndose los porcentajes del 49 al 38 por ciento.

b. La IED en la estrategia de globalización de las ETN

La distribución intra-troika de las IED refleja la estrategia de las ETN que tiene origen en cada uno de los polos de la troika.

- Del total de las inversiones estado-unidenses en la troika, 88 por ciento se hallan concentradas en la CEE, donde la presencia de ese país es muy fuerte desde los años sesenta. Por esa razón, las ETN de los Estados Unidos no tuvieron que enfrentar el problema de ubicarse ahora en el seno del Mercado Unico, como debieron hacerlo las empresas niponas. Con respecto al Japón, las inversiones de los Estados Unidos aumentan rápidamente, pero aún son relativamente pequeñas, del orden de 4,5 al 5,5 por ciento.
- Las inversiones niponas en la CEE han crecido con gran dinamismo durante los últimos tres años, correspondiéndole un 19 por ciento del total de los flujos de 1988¹⁵, frente a un 48 por ciento orientado a los Estados Unidos. El interés de ubicar inversiones en los Estados Unidos ha decaído, mientras aumentó en la CEE. Las firmas japonesas procuran alcanzar una situación de "actor interno" en cada uno de los otros polos de la troika, al igual que en Asia, mediante la constitución de redes de empresas productivas integradas a nivel regional y crecientemente independientes de sus casa matrices¹⁶.
- La CEE representa la mayor participación (48 por ciento) del stock de IED intra-troika. En gran medida (más del 54 por ciento), se localiza en los Estados Unidos, mientras Japón representa un porcentaje pequeño (cerca del 12 por ciento). Se observa un rápido incremento de las inversiones intra-CEE, propias de la preparación de las firmas europeas para el Mercado Unico, pero éstas son superadas por las inversiones en los Estados Unidos,

particularmente las de origen inglés y alemán.

De lo expuesto en los puntos anteriores, surge el papel central que aún ocupan los Estados Unidos en materia de IED, atrayendo los más altos porcentajes de las inversiones europeas y niponas. No obstante, de continuar las tendencias actuales, la CEE puede sobrepasar a los Estados Unidos como receptor del stock de IED y Japón, en algunos años, podría superar a los Estados Unidos en el stock total de inversiones en el extranjero. Lo expuesto en los párrafos precedentes indica que:

I Se está produciendo un cambio de posiciones entre los centros, disminuyendo el papel predominante que ejercían los Estados Unidos en la IED, en favor de la CEE y Japón;
 II Si bien las firmas japonesas quizás resulten las más avanzadas en el proceso de constitución de redes productivas integradas a nivel regional, insertándose con éxito en la CEE y los Estados Unidos, esa estrategia está siendo también aplicada por las ETN de origen europeo y estadounidense (particularmente en el eje CEE-Estados Unidos, dados los vínculos históricos y las dificultades de penetrar en el mercado nipón);

III Por lo tanto, ETN están generando redes productivas integradas "locales" en los espacios económicos de cada uno de los otros polos. Esa situación tiene varias consecuencias relevantes: impide el control hegemónico de cada polo sobre su espacio de influencia y fortalece la hipótesis esbozada en la primera parte de este trabajo, en el sentido que los bloques económicos constituyen un cambio de escala en la dimensión de los mercados. Las ETN operan en esos ámbitos en su avance hacia la globalización de sus operaciones.

Asimismo, la existencia de redes de las contrapartes en cada uno de los espacios y las gigantescas y múltiples fusiones y joint-ventures que se están realizando entre empresas de distintos polos, contribuyen a pro-

veer cierta apertura y permeabilidad a los bloques;

2. Las IED de la troika en la formación de los bloques económicos

Si se examinan las tendencias de inversión de los principales núcleos de la troika en los países en desarrollo¹⁷, se observa claramente que los países ubicados en una misma región geográfica se agrupan alrededor del miembro de la tríada localizado territorialmente en esa región, que ostenta, en la mayoría de los casos, el predominio de las inversiones.

Es este el caso de los Estados Unidos para América Latina y muy particularmente, para Colombia y México, mientras que en Brasil, los Estados Unidos han debido ceder a la CEE el primer lugar en la IED. Actualmente, la CEE mantiene fuertes posiciones en Brasil, Indonesia y Vietnam (alrededor del 50 por ciento o más de los flujos anuales de IED), mientras compete con los Estados Unidos en India y Nigeria, surgiendo en cambio como claro actor predominante en la mayor parte de Europa Oriental y en la URSS. No obstante, sufre ya los embates de las inversiones directas japonesas, estadounidense y de los PARI en Indonesia y la península de Indochina (Vietnam).

Una más rápida velocidad de crecimiento y magnitudes mayores (comparadas con las de los Estados Unidos y la CEE) de las inversiones niponas en el Sudeste Asiático durante los últimos años —particularmente en ASEAN— junto al proceso de integración industrial vertical e intrafirma en marcha entre los PARI y los países ASEAN, lo ubican en una posición predominante, contribuyendo en forma sustantiva a fortalecer el proceso de estrecha articulación económica entre esos países. En 1988, Japón aumentó en un 26,4 ciento sus inversiones en los PARI y un 92 por ciento en ASEAN¹⁸. A eso se agrega una rápida corriente de inversiones por parte de Corea

del Sur, Hong Kong y Taiwan en los países ASEAN, incrementándolas en 1988-89 en un 325 por ciento¹⁹. Este último proceso, asigna a los PARI el papel de importantes fuentes de IED en Asia.

Asimismo, el fenómeno de los PARI indica que es dable esperar desarrollos equivalentes en los otros espacios económicos en formación. Algunos de los países en desarrollo o recientemente industrializados que obtengan un alto crecimiento merced a su vinculación con el centro respectivo, podrían acompañar —e incluso adelantarse— a las transferencias de inversiones del polo de esa región hacia otros países de la misma. Esta posibilidad también debería ser examinada en nuestra región. Por ejemplo, ¿cuál puede ser el papel futuro de México como inversor, en su carácter de miembro del ALC con los Estados Unidos y Canadá?

En suma, más allá de los distintos objetivos de cada uno de los polos de la troika —ej. defensa de posiciones frente al crecimiento de la competitividad nipona y europea para los Estados Unidos; adquirir la escala adecuada y eliminar la brecha tecnológica para los miembros de la CEE— en todos los casos se trata de contar con un espacio económico subordinado de bajo costo de producción/exportación²⁰ y en distinta medida y condiciones, con una ampliación de mercado. Es conveniente tener en cuenta esa característica al analizar la "Iniciativa para las Américas". México y Canadá cumplen ya, en distinto grado, según su nivel de desarrollo productivo, esa función para los Estados Unidos.

Asimismo, se observa un activo proceso de inversiones intratroika en marcha, no sólo entre sus miembros principales, sino también (naturalmente, en menor escala), entre distintos países que componen los espacios económicos vinculados a cada polo. En el caso del Sudeste Asiático, los PARI no sólo han repetido los movimientos de globali-

zación de las ETN niponas, realizando importantes inversiones en la CEE, sino que han ido más allá, aventurándose en Europa del Este, la zona asiática de la URSS y en Asia del Norte. La capacidad de una acción rápida y efectiva demostrada por Corea del Sur y Taiwan en el campo de las inversiones, unida a los recursos de capital con que cuentan, indican la posibilidad de extender su interés a América Latina, si media una estrategia de capacitación coherente y persistente por parte de nuestra región²¹.

Por último, se comprueba que no sólo pesan las tradicionales ventajas (adopción de recursos humanos y naturales, infraestructura, régimen económico, etc.) en la elección de cuáles serán los países beneficiarios de la IED, sino que la existencia de vecindad geográfica y relaciones históricas, culturales y políticas, también tienen su peso en la decisión de donde invertir. Esa línea de razonamiento encuentra fundamento al observar las características de los bloques económicos.

Desde el punto de vista de América Latina, ese factor debe ser tenido en cuenta en el análisis de la propuesta estadounidense de constituir una Zona de Libre Comercio que incluya a ambas Américas. Señala, asimismo, la imprescindible necesidad de establecer rápidamente —para mejorar las posibilidades de vinculación financiera y comercial— el más amplio espectro de vínculos culturales y políticos con los países que integran espacios económicos con los cuales nuestra relación es mínima. Tal, por ejemplo, es la situación que enfrentamos en Asia del Sudeste y mucho peor aún, en el caso de China, Asia del Norte y la zona de soldadura asiático-europea que ocupaba parte de la ex-URSS.

3. Flujos financieros

Existe una preocupación generalizada en los países en desarrollo ante:
—La persistencia del problema de la deuda externa;

—Las nuevas y enormes demandas de capital que requieren la reestructuración de la ex-Alemania Oriental, Europa Oriental y la URSS, así como la reconstrucción de las áreas de Medio Oriente afectadas por la guerra del Golfo Pérsico;

— La persistencia de los déficits estadounidenses.

Se estima que no podrán ser satisfechas las necesidades de esos países por la capacidad de ahorro global actual, conduciendo a una importante restricción de los flujos financieros, mayores tasas de interés y presiones de pago para los países altamente endeudados.

Pese a algunos diagnósticos tranquilizadores²², existe, ciertamente, una crisis mundial de liquidez. No puede casi contarse con los capitales alemanes (dedicados a la reconstrucción de los *landers* de la ex RFA y asistencia a Europa Oriental y la URSS), nipones (debilitados por la crisis de la bolsa de Tokio, con reducción de surplus financieros y concentrados en financiar el desarrollo del área asiática del pacífico), del Medio Oriente petrolero (reconstrucción, gasto militar y situaciones económicas no florecientes). Además, el sistema bancario estadounidense atraviesa una profunda crisis. Los intentos de los Estados Unidos en el seno del G-7 de convencer a Alemania y al Japón que reduzcan sus tasas de interés, encontraron una seria resistencia. Estos hechos se traducen en una retracción de los mercados de capital, en un ambiente de incertidumbre.

Los procesos de desregulación, emprendidos con distinta velocidad, estrategia y fortuna en los Estados Unidos, la CEE y Japón, en aras de la competitividad y la globalización de las respectivas industrias financieras, ayudadas por las telemáticas, condujeron a una integración cada vez más profunda de esos mercados y a una explosión exponencial en la capacidad de movilización de los fondos. Se ha generado ya una pérdida de control por parte de los gobiernos e interacciones que crean

peligrosas interdependencias (ej.: los impactos globales de las crisis de las bolsas), incrementándose la inestabilidad general y el riesgo crediticio de gobiernos e instituciones.

En ese marco muy esquemáticamente bosquejado, deben situarse los flujos financieros mundiales presentados en el Cuadro N° 1. En él se observa la posición de los Estados Unidos como principal núcleo receptor, en claro contraste con la reducción de su papel de proveedor de fondos y la sustantiva salida neta de recursos desde América Latina (en gran medida, también orientados a ese destino). Se destaca, asimismo, el incremento de la importancia relativa de los flujos nipones hacia América Latina (dedicados, en gran medida, a atender problemas de la deuda externa) si se los compara con los de Estados Unidos y otros países desarrollados y, la correspondencia que existe entre los flujos financieros y comerciales principales (ver Cuadro N° 4) ambos concentrados en el circuito intranorte.

Desde el punto de vista de la formación de bloques económicos, en principio, tanto la CEE como Japón y muy especialmente, este último, en condiciones de satisfacer los requerimientos mínimos de sus espacios económicos respectivos. La CEE enfrenta mayores dificultades para atender asistencia e inversiones sustantivas en Europa Oriental. No obstante, durante el último año han disminuido el ritmo de las inversiones, crédito y asistencia económica en gran escala a la URSS. Por su parte, los tres centros no parecen dispuestos por el momento a realizar inversiones masivas y a prestar asistencia económica en gran escala a la URSS. Una decisión de esa naturaleza complicarla enormemente la actual situación financiera, con efectos que se transmitirían al conjunto de las economías.

Si bien los factores nombrados incidirán en la velocidad de acople de ciertos países de Europa Oriental

a Europa Occidental, no disminuirán la crítica situación de América Latina con respecto a la provisión de fondos para la región, ya que continuará vigente la situación de gran demanda internacional de capitales. Los Estados Unidos son, de facto, el núcleo de un potencial espacio económico integrado que pudiera incluir parte o —menos probable— la totalidad de la región. No obstante, en la segunda mitad de la década del ochenta (1985-1989), los flujos de la banca privada estadounidense hacia la región muestran cifras negativas y la asistencia al desarrollo alcanza un porcentaje muy próximo al de la ayuda dada al Asia (22 y 19 por ciento), respectivamente, representando ambas cerca de la mitad de la provista a Medio Oriente (45 por ciento). Sólo en el terreno de las inversiones directas los Estados Unidos tiene una presencia muy importante, habiendo destinado a América Latina cerca del 21 por ciento del total de sus inversiones en ese período (correspondiente al más del 90 por ciento del total de sus inversiones en los países en desarrollo)²³. En el caso de México —por el momento, el único país de la región que desarrolla negociaciones avanzadas para establecer un área de libre comercio (ALC) con Canadá y los Estados Unidos— las inversiones estadounidenses se elevaron a 4.200 millones de dólares en 1990, frente a 2.500 millones en 1988 y 1989. No obstante, no es dable esperar que futuras inversiones de los Estados Unidos mantengan esa escala para otros países de América Latina, supuesto el caso que se firmaran ALC con otros países de la región, a menos que se reorientara parte del actual flujo de IED estadounidense concentrado en Europa, escenarlo muy poco probable.

4. Flujos y tendencias en el comercio mundial

Si bien existen grandes desacuerdos sobre el carácter, causa y

efectos de las crisis por las que atraviesa la economía mundial durante las últimas décadas, se acepta generalmente que se hallan vinculadas a la instauración y progresivo fortalecimiento de un nuevo patrón de intercambio a escala global. Este presenta una creciente diferenciación en la demanda, en las formas de producción, en los patrones de consumo y en la incorporación de tecnología en los bienes y servicios que se comercian. Esos factores afectan, de distinta manera, a los productos primarios, a las manufacturas de consumo masivo y a los bienes que incorporan tecnología de punta, generando un patrón de intercambio múltiple²⁵.

El intercambio se vincula así a un amplio conjunto de factores (especialización por productos, escala de producción, tecnologías accesibles, organización y gestión) que superan la tradicional concepción de las ventajas comparativas clásicas²⁶, incidiendo sustantivamente en la capacidad de generar beneficios y en la competitividad o sea, en las posibilidades de ganar o perder mercados.

La transformación de las ventajas comparativas conduce a distintas formas de especialización, tanto en las áreas desarrolladas como en desarrollo, estableciendo distintas posibilidades para competir, contribuyendo, junto a la innovación tecnológica, a modificar la orientación y composición de los flujos de comercio mundiales y a la determinación de la posición relativa de países y empresas en el tablero de comercio mundial.

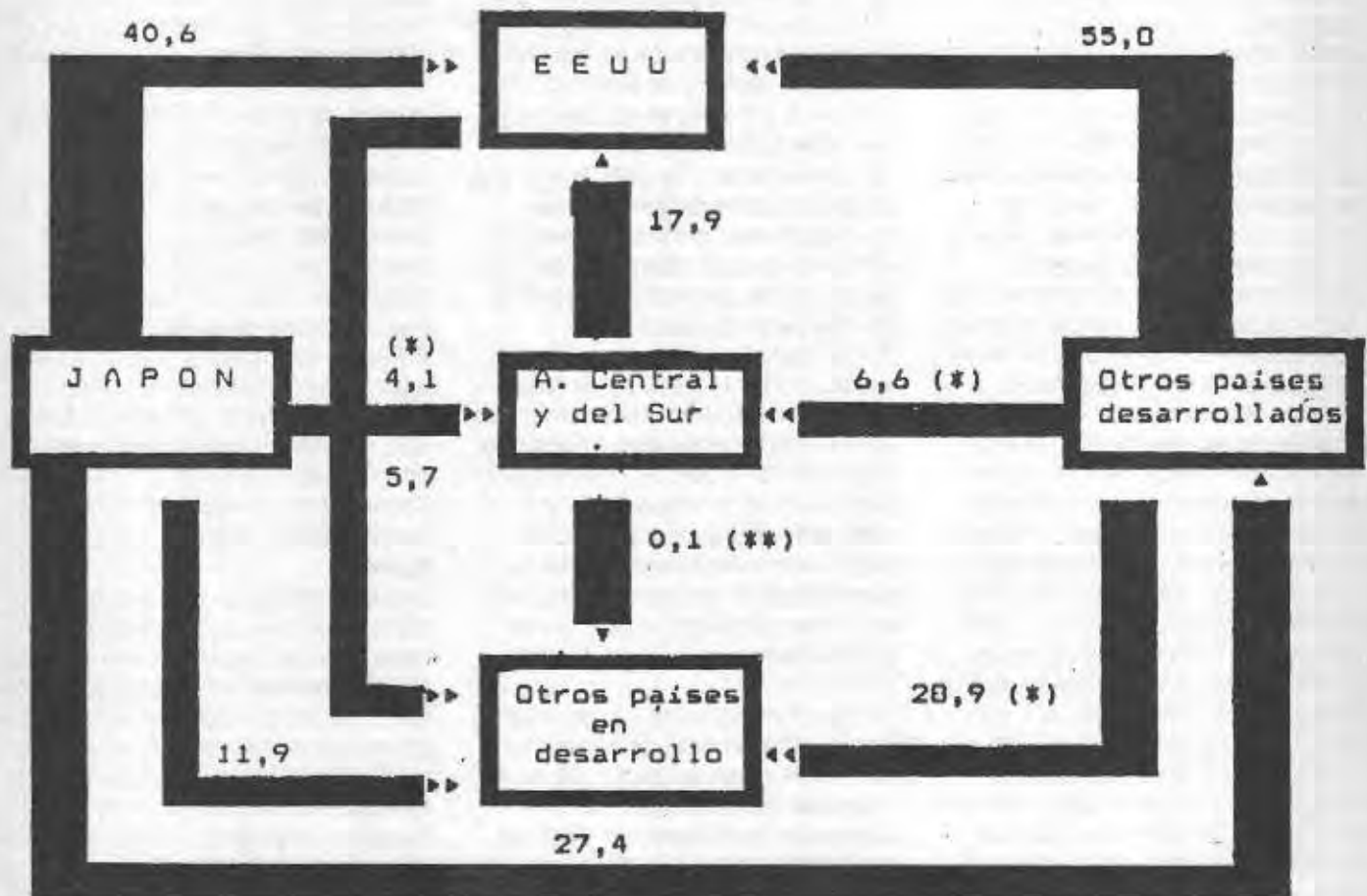
Si bien las exportaciones de productos primarios se mantendrán básicamente estables en cuanto a la localización de su origen (la excepción son los cambios que lograron introducir en la composición de sus exportaciones los países del Sudeste Asiático, al pasar gradualmente a productos intensivos en capital y tecnología), el intercambio de bienes manufacturados presenta profundas transformaciones.

El Cuadro N° 2 permite considerar un diagrama de los principales flujos de comercio globales. Se observa la existencia de un circuito principal, muy dinámico, que vincula a Japón, los Estados Unidos y la CEE. En segundo nivel, se hallan los circuitos que conectan a esos centros desarrollados con sus respectivas áreas de influencia. En ese contexto, debe destacarse que la importancia relativa de esos circuitos varía, tanto en el valor y en la composición del comercio, como en el tipo de inserción que se establece con el núcleo desarrollado respectivo²⁷. Así, por ejemplo, el circuito PARI con Japón difiere —en valor y en la presencia de manufacturas— a los que mantienen Europa y los Estados Unidos con sus espacios económicos de influencia (ej: África, Europa Oriental para la CEE y América Latina y el Caribe con los Estados Unidos)²⁸, mientras 63 por ciento de las exportaciones de los PARI al Japón fueron manufacturas.

Existen, asimismo, circuitos secundarios diagonales, que relacionan cada uno de los centros con la áreas de influencia de los otros núcleos de alto desarrollo. Aquí también se observan las diferencias señaladas en el párrafo anterior, dado que, por ejemplo, las relaciones de los Estados Unidos con PARI y ASEAN difieren de las mantenidas por esa potencia con África o Europa Oriental. Así, los PARI exportaron en 1988 a los Estados Unidos 66.400 millones de dólares, de los cuales 94 por ciento correspondió a manufacturas. Los países ASEAN exportaron 16.800 millones a ese destino, con 68 por ciento de participación de las manufacturas²⁹. En cambio, América Latina en 1988 sólo exportó 9.297 millones de dólares al Japón, con muy alto porcentaje de minerales, metales, petróleo y alimentos. Por último, se genera un circuito que relaciona entre sí a las regiones en desarrollo. Este circuito presenta tendencias de debilitamiento durante los últimos años de la década del ochenta, representando en 1987,

Cuadro 1

Flujos Financieros Mundiales (Período 1983-1988)
(en miles de millones de dólares)



Aclaraciones:

■ Dirección de la flechas

(*) Flujo total de fondos públicos y revisados, basados en datos DAC

(**) Estimaciones, basadas en flujos de comercio

Fuentes: OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows", IMF, *Direction of Trade Statistics*; US Department of Commerce, "Survey of Current Business", Bank of Japan, *Balance of Payments Monthly*; JETRO, *White Paper on International Trade*, Japan, 1990.

por ejemplo, sólo el 4 por ciento del comercio mundial de manufacturas, si bien muestra algunos signos de crecimiento en el área de la Cuenca del Pacífico.

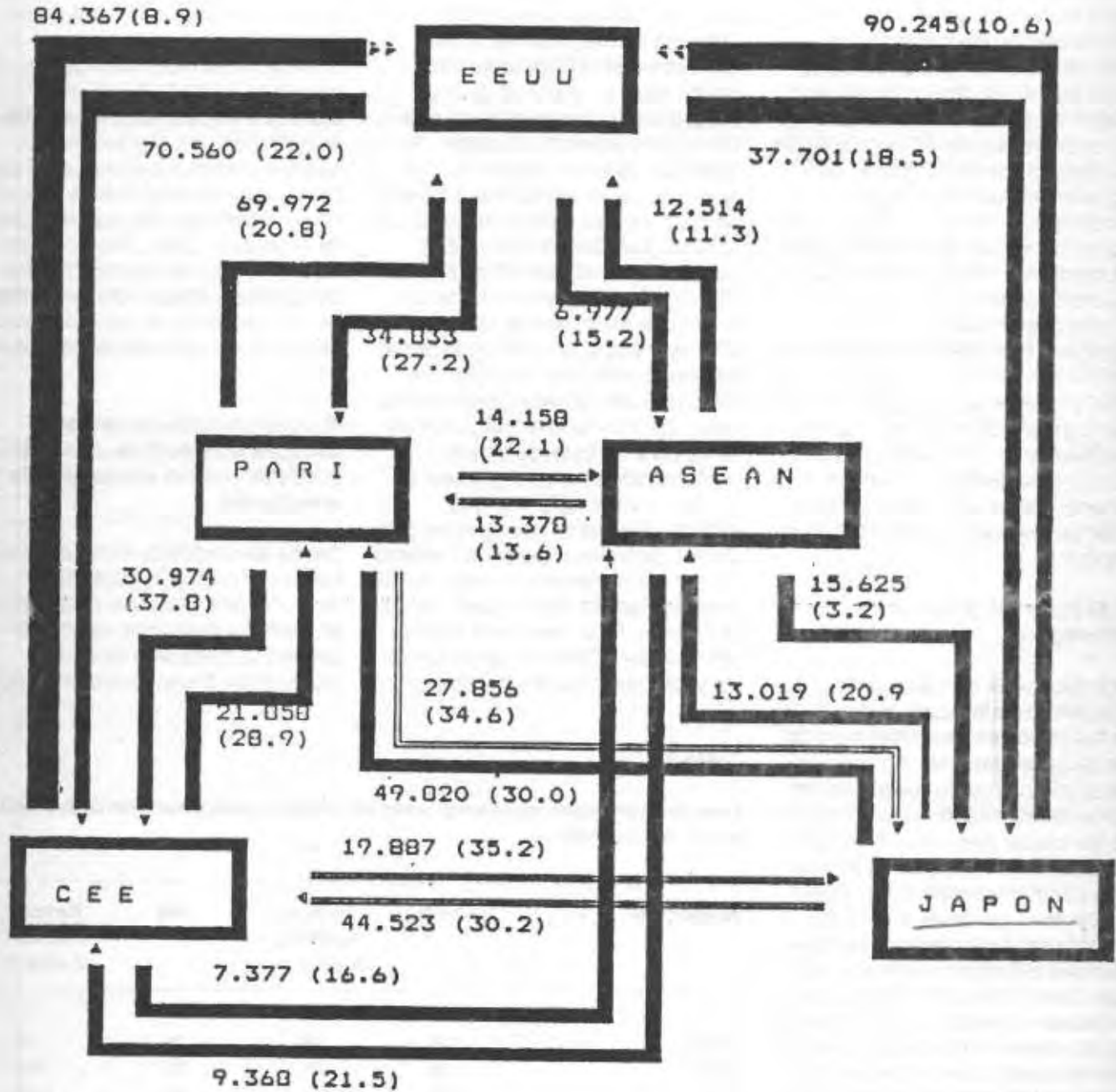
En ese marco general, el comercio latinoamericano se halla fuertemente

concentrado en los Estados Unidos (52,1 por ciento de las exportaciones y 59,8 por ciento de las importaciones totales, en 1989)³⁰, siguiéndole distantes, la CEE y Japón. Para ambos, la participación en el total del comercio exterior de la región es

baja: alrededor del 25 por ciento para el total de las exportaciones latinoamericanas en el caso de la CEE y, cerca de un 5 por ciento del total de las exportaciones de la región, al Japón³¹. Los datos ofrecidos señalan claramente la situación

Cuadro 2

Flujos principales en el comercio mundial (Año 1988)



Aclaraciones:

- Las cifras representan valores de exportación en 1988 en la dirección de las flechas (en miles de millones de dólares).
- Las cifras en paréntesis representan las tasas promedio de crecimiento anual desde 1988.

Fuente: White Paper on International Trade, Japan 1990. Jetro, Tokio, 1990, p. 35.

de mayor vulnerabilidad de la región, al aumentar su dependencia de un solo mercado y su creciente marginalidad en el contexto del comercio mundial.

En cuanto a la composición de los flujos mundiales, existe una alta concentración del comercio de manufacturas en los intercambios entre los países desarrollados (son origen del 80 por ciento de las exportaciones y del 70 por ciento de su destino), particularmente, de aquellos intensivos en capital y en tecnología, mientras los flujos Norte-Sur se componen de exportaciones de productos intensivos en recursos naturales originados en el Sur y de bienes diferenciados y de alto agregado tecnológico provenientes del Norte³². Sólo el grupo de los PARI presenta porcentajes de participación de manufacturas que oscilan entre el 70 y el 95 por ciento de sus exportaciones, mientras en América Latina sólo Brasil y México detentan valores superiores al 35 por ciento³³.

5. El papel del comercio intrarregional

La mayor parte de los espacios económicos integrados organizados en los países en desarrollo durante las décadas pasadas, no condujeron a un incremento sustantivo del comercio intra-bloque o en el mejor de los casos, presentan importantes variaciones en términos de ampliación y reducción del mismo. Distintas causas —particularmente, el interés prioritario que casi siempre mantuvo el fortalecimiento de los ejes comerciales con países desarrollados— obstaculizaron el desarrollo del comercio intrarregional, como bien lo prueba durante las últimas décadas la historia de la integración latinoamericana.

No obstante, esa situación se ha modificado en la última década, al menos, para los espacios económicos regionales más dinámicos. El Cuadro N° 3 muestra el crecimiento obtenido en las exportaciones de la

región al mundo. En el grupo de los países desarrollados se destaca la CEE y actualmente, el importante aumento de las corrientes de comercio internas en el Sudeste Asiático. En el segundo caso, se trata del comercio de materias primas, manufacturas y componentes de industrias más sofisticadas en el marco de una Integración Industrial regional que tiene como epicentro al Japón. No obstante, debe enfatizarse que la amenaza del proteccionismo en dos de los principales polos de comercio externo (Estados Unidos y CEE) generó en los últimos años estrategias que intentan reducir la dependencia de esos centros, otorgándole un mayor papel al mercado regional. Así, por primera vez, en 1988, las exportaciones intraasiáticas superaron el valor de las exportaciones de la región a los Estados Unidos, aumentando en años siguientes el comercio intra-ASEAN y PARI-ASEAN, junto al de esos grupos con Japón. Se espera que en la presente década el comercio intrarregional de Asia del Pacífico será superior al 50 por ciento. En el caso de la Asociación de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, a la cual

pronto debería sumarse México, también se registra un importante incremento del comercio intra-asociación.

En el hemisferio americano, las corrientes de comercio intrarregional representan más del 40 por ciento del total de las exportaciones e importaciones mundiales de los países de la región. En México, Canadá y varios países del Caribe de habla inglesa, esa proporción alcanza valores superiores al 75 por ciento, mientras oscila entre 30 y el 40 por ciento para las exportaciones de Argentina, Chile y Brasil. Todos los países, con excepción de Estados Unidos y Brasil, adquieren más del 50 por ciento de sus importaciones en otras naciones del continente³⁴.

III. América Latina ante los bloques económicos. A la búsqueda de nuevas estrategias de vinculación

Desde las perspectivas de América Latina y el Caribe, la potencial incorporación al bloque en gestación en derredor del núcleo estadounidense o la búsqueda de otras alternativas, implica adoptar decisio-

Cuadro 3

Tasas de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones regionales al mundo (en porcentajes)

Asociac/Año	1970 (%)	Partic.en Total Com. Mundial (1)	1989	Partic.en Total Com. Mundial (1)
ASEAN	21	6	18	122
EAEG	28	31	33	648
CEE	47	116	53	1.130
ALCAN*	36	61	40	509

* ALCAN: Asociación de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México).

1 Cifras en miles de millones de dólares.

Fuente: East-West Centre, University of Hawaii, 1991.

nes estratégicas nacionales y del conjunto, de enorme trascendencia para el futuro de la región. Lo expuesto, indica que es conveniente introducir nuevos elementos de análisis y distintas estrategias para orientar su acción.

Otros elementos, de enorme gravitación, fortalecen la necesidad de formular escenarios estratégicos para América Latina,³⁵ que vinculen el corto y largo plazo y permitan un seguimiento minucioso de los procesos de globalización y de formación de bloques económicos. Como acertadamente se señala,³⁶ las tendencias a la regionalización no han dado solución a las tensiones originadas en la concurrencia mundial ni a las contradicciones Norte-Sur. Que adquieran un signo positivo o negativo al respecto, depende fundamentalmente de cómo se estructuren internamente sus espacios y de la forma, orientación y contenido de su articulación a otros conjuntos y a la economía mundial. Cabría aquí considerar, por ejemplo, la incidencia de la "Iniciativa para las Américas", en la nueva configuración de la Integración regional que adquiere impulso a fines de la década del ochenta. Los procesos de formación de espacios económicos regionales constituyen —directa o indirectamente— para los Estados Unidos, la CEE y Japón, uno de los instrumentos destinados a determinar el predominio económico-estratégico sobre el conjunto mundial. Surge así la necesidad de examinar críticamente la evolución de las interacciones políticas y económicas en el seno de la "troika", las de cada uno de esos polos con sus respectivas zonas de influencia y los ejercicios de penetración que ello realizan en las áreas donde predominan sus contrapartes³⁷.

La inserción de los países de América Latina y el Caribe en el plano mundial y en el de los bloques económicos, puede ser formulada y puesta en práctica con distintas dosis de participación endógena y

exógena. Admitida una gran cuota de determinismo estructural externo, en virtud de la situación que enfrenta la región en el plano financiero, comercial y de desarrollo productivo, aun resta una porción sustantiva de decisión en manos de América Latina y el Caribe.

1. La búsqueda de nuevas oportunidades externas de vinculación económica en el comercio, las inversiones, la ciencia y la tecnología

En efecto, se requiere combinar la acción del mercado con la intervención activa —si bien, en gran medida, distinta a la que se realizaba anteriormente— del Estado y de múltiples actores no estatales, concertación de esfuerzos, nuevas alianzas e introducción de estrategias y políticas sumamente innovadoras, heterodoxas, en el plano interno, regional y global. Se debe rescatar la legitimidad de la acción pública, dirigida ahora a proveer la imprescindible visión y articulación de las acciones desarrolladas por el conjunto social, económico y político, pero reconociendo el espacio de acción que funcionalmente le corresponde a los actores no gubernamentales.

Podrá observarse, con cierta razón, que es más fácil realizar una propuesta conceptual que materializarla. No obstante, en esta sección se presentará una nueva estrategia de vinculación económica externa para América Latina y el Caribe, que tiene en cuenta el paradigma económico dominante (economía de mercado, libre comercio, preeminencia del papel de los actores privados) y algunas de las tendencias más importantes en el sistema mundial (regionalización, transnacionalización; dialéctica regulación —desregulación; libre comercio—proteccionismo). En ese marco, se procura utilizar, positivamente, el desafío que representa la formación de bloques y espacios económicos regionales y las desventajas inherentes a la asimetría de recursos de todo orden

con que cuentan América Latina y el Caribe para actuar en el plano económico internacional.

Las tendencias a la consolidación de bloques económicos a escala mundial generan nuevas instancias de regulación económica, en un proceso por el cual una parte sustantiva del poder de decisión nacional se transfiere gradualmente a instancias supra y subnacionales. En el primer plano, emergen instancias de coordinación y representación multinacionales. En el segundo, se observan dos procesos: el surgimiento de instancias regionales más autónomas y poderosas para la administración sobre un territorio dado de una política común y, la aparición de nuevos polos y espacios económicos integrados —de alto dinamismo y de dimensión económica mediana o pequeña— que articulan, de varias maneras, la acción de agentes privados y públicos.

La regionalización de las políticas de desarrollo económico no sólo pueden constituir un factor de integración continental —como se observa actualmente en el seno de la CE— sino también un nivel y espacio apropiado para el establecimiento de vínculos directos entre agentes económicos de distintas regiones del mundo (o de diferentes parte del mismo bloque económico), en forma tal que contribuya a compensar la asimetrías de escalas y de recursos. Así, por ejemplo, la región Provençe —Alpes— Cote d'Azur (Francia) ha establecido numerosos acuerdos de desarrollo económico con Lombardía y de cooperación portuaria, con Liguria, en Italia, y la intendencia de Saint Nazaire (Francia) con la ciudad de Rosario y su zona de influencia (Argentina)³⁸ que abarcan un amplio espectro comercial, financiero y tecnológico. El Cuadro N° 4 permite observar la evolución y configuración de distintas zonas de rápido crecimiento económico en el Sudeste de Francia y el norte de España y el Cuadro N° 5, los grandes ejes de desarrollo contemporáneo de la CE, pudiéndose apreciar allí la aparición

de nuevas áreas de desarrollo, al igual que la reconversión y declinación de otras. Siguiendo con el ejemplo elegido, en suma, se trata de identificar primero y poner luego en contacto directo con sus contrapartes latinoamericanas, a los actores privados y públicos de los nuevos centros de dimensión económica intermedia que se están generando en la CE como resultado de los avances hacia el Mercado Común. La característica de esos nuevos centros es que comprenden una tríada, compuesta por núcleos financieros (ej: bancos

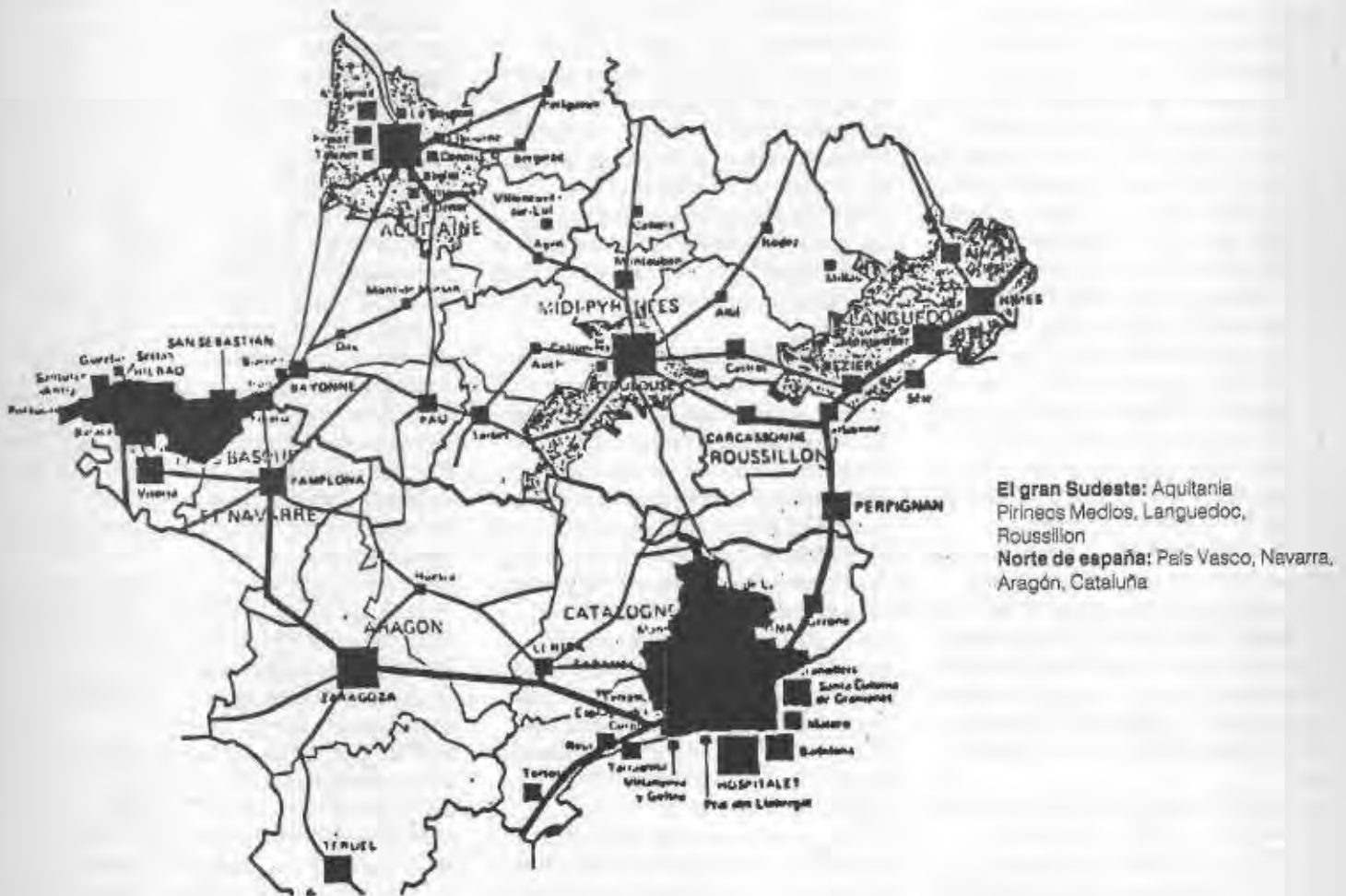
regionales o subregionales), sectores productivos especializados (ej: los "distritos productivos" Italianos) y cuentan con capacidad de gestión (empresas) y de generación o adaptación tecnológica (centros tecnológicos empresariales, públicos o universitarios). Los entes pueden ser tanto públicos (municipales, provinciales, regionales) como privados o frecuentemente, una asociación, resultado del esfuerzo de ambos.

Esta manera de abordar el campo de las relaciones económicas entre América Latina y los grandes blo-

ques y espacios económicos con una orientación cooperativa, tiene en cuenta la creciente autonomía de las instancias regionales para dar impulso al comercio y a la cooperación financiera, tecnológica y de gestión, otorgando un rol relevante al sector privado. Como enfoque metodológico, puede ser aplicado tanto a las relaciones económicas externas como a las intrarregionales, permitiendo superar los problemas de escala del mercado, de niveles de desarrollo y de especificidad, favoreciendo el establecimiento de vínculos directos entre unidades

Cuadro 4

Francia-España: Áreas de desarrollo regional, concentraciones humanas y ejes de comunicación



económicas de menor asimetría o de magnitud equivalente. Asimismo, al tratarse de empresas medianas o pequeñas (según la escala interna del bloque económico considerado), no sólo se reducen comparativamente las asimetrías de escala para los empresarios latinoamericanos y caribeños, sino que también se podrán fortalecer sectores (ej: calzado, mecánica, textiles, cuero)

que necesitan contar con fuerte apoyo en distintos aspectos de comercialización, tecnología, gestión y financiamiento. Por último, la generación de mejores condiciones de crecimiento, competitividad y negociación externa, también requiere expandir sustantivamente el foco de interés y conocimiento latinoamericano y caribeño. Una economía planetaria exige una

perspectiva y acción de dimensión equivalente, aun cuando, se parta de recursos muy limitados. Las limitaciones de esa perspectiva en cuanto corresponde a la acción en terrenos nuevos y geográficamente distantes³⁹ constituyen una insuficiencia que debe procurarse solucionar a breve plazo.

Notas

- 1 Este artículo está basado, en gran medida, en nuestro trabajo "La evolución de los espacios económicos regionales en el contexto de los cambios mundiales" que integra el libro dirigido por Luciano Tomassini, *La política internacional en un mundo posmoderno*, RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, diciembre de 1991.
- 2 Carlos Moneta. "La cooperación latinoamericana ante los cambios del sistema mundial", CAP. II en, *América Latina. Desafíos y esperanzas*, CLAT, serie Coloquios, Caracas 1989.
- 3 Albert Fishlow y Stephan Haggard. *The United State and the Regionalization of the World Economy*, OECD, Development Centre, doc. Interno, Paris, november 1991.
- 4 Al respecto, puede verse Immanuel Wallerstein "The Capitalist World-economy: Middle run Prospects" *Alternatives*, Vol. XIV, No. 3, July 1989.
- 5 Tal es el caso de la constante y enérgica presión ejercida sobre Japón para reducir el déficit en la balanza comercial bilateral. Se aduce como causa al proteccionismo nipón y prácticas comerciales desleales, sin corregir, por ejemplo, el grave problema que enfrentan los Estados Unidos ante la persistente reducción de sus tasas de ahorro y el mantenimiento de un alto consumo.
- 6 Carlos Quenan, *Impacto de los procesos internacionales en la realidad latinoamericana: América Latina y la economía de grandes bloques*, informe para la COPRE, Documento interno, Caracas, junio de 1991, pp. 9-10.
- 7 Carlos Quenan y Guillermo Hillocat, "International Restructuring and Re-specialization in the Caribbean" *Caribbean Studies*, Vol. 24, No. 1-2, enero-junio de 1991.
- 8 Sobre la posición de América Latina frente a las negociaciones de la Ronda Uruguay y en general, sobre los problemas del comercio internacional para la región, ver, entre otros, SELA/CL/ XVII.O/DT No. 9, "La situación de las relaciones externas de América Latina y el Caribe", y SPICL/ XVIII.O/DT No. 14 "Ronda Uruguay".
- 9 Susan Strange, "Are trade blocs emerging now?" Papel (ver borrador) presentado al Consejo de la Asociación Intern. de Ciencias Políticas (IPSA), Bs.Aires, julio 1991.
- 10 *Recent Development related to Transnational Corporations and International Economic Relations*, Report of the Secretary General, ONU, E/C.10/1991/2, 21/1/91 y Takanori Satake, *Trends, in Japan's Direct Investment Abroad in Fy 1988*, Research Institute of Overseas Investment, Eximbank Japan, January 1991.
- 11 Ibid.
- 12 No se incluye en esta lista a los "paraísos fiscales": Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Cayman, Antillas Holandesas y Panamá.
- 13 Takanori Satake, *Trends in Japan's Direct Investment...*, obr. cit., pg. 6
- 14 Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, No. 232, Paris, mai 1990, p. 97
- 15 Sobre ese proceso, ver los "White Papers" sobre temas económicos publicados por el gobierno de Japón.
- 16 *Recent development related to Transnational...*, doc. cit. pg. 24.
- 17 *Recent developments related to...*, doc. cit. pp. 30-36; *Far Eastern Economic Review*, 25 July 1991, p.55; *JEJ* (Japanese Economic Journal) 4/5/91, p. 12.
- 18 Carlos J. Moneta, *Japón y América Latina en los años noventa. Nuevas opciones económicas*, Edit. Planeta, Buenos Aires, 1991 y, JETRO, Ministry of Finance, 1991, *JEJ*, 4/5/91, p. 12.
- 19 C. Moneta, *Japón y América Latina en los años...*, obr. cit., pg. 92.
- 20 Ver, C. Moneta, "El sistema internacional contemporáneo y sus implicaciones para la política exterior de Venezuela" en *La política exterior de Venezuela hacia el año 2000* (Título provisorio), INVESP, Nueva Sociedad, Caracas, 1992 (en prensa).
- 21 *Recent development related to transnational...*, co. cit. pg.
- 22 Tal el caso del Informe Anual de la UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1991, pp. 11-13.
- 23 *Survey of Current Business*, varios números.
- 24 Datos del Banco Central de México.
- 25 Benjamín Hopenhayn y Pablo Rojo, *Comercio internacional y ajuste externo. Una perspectiva latinoamericana*, CISEA, Edit. Legasa, Buenos Aires, 1990, p. 1
- 26 Ibid p. 12
- 27 Carlos Ominami (Director) et al, *Informe sobre la economía mundial. Perspectiva latinoamericana, años 89-90*, Editorial Ecosurvey, Stgo. 1989, p. 122.
- 28 Datos del East-West Centre, Univ. of Hawai, 1991 y Doc. SP/CL/ XVI.O/DT No. 15, SELA, Caracas, septiembre 1990.

- 29
Ibid.
- 30
Doc. SP/XVI.O/DT No. 15...
- 31
SELA, SP/CL/XVII.O/DI No. 3, Caracas, septiembre 1991 y SELA, SP/CL/XVII.O/DI No. 4, Caracas, septiembre 1991.
- 32
Benjamín Hoppenhayn y Pablo Rojo, *Comercio Internacional y ...*, obr. cit., Cap. III.
- 33
Examen amplio del S.G.P. en su aplicación, mantenimiento, mejora y utilización, UNCTAD, TD/B/C.5/130, Ginebra, marzo 1990, pp. 33-34.
- 34
I.M.F., *World Economic Outlook*, Washington, DC, abril 1991, p. 118.
- 35
Sobre este punto, ver Carlos J. Moneta "Mitos y realidades del nuevo Orden Mundial: Escenarios posibles", *Capítulos del SELA No. 29*, Caracas, abril-junio de 1991.
- 36
Carlos Quenan, "Impacto de los procesos internacionales..." doc. cit. p. 1.
- 37
Ver Carlos Moneta, *Mitos y realidades del Nuevo...*, art. cit.
- 38
José Mourelle, *Notes provisionales para el análisis regional*, BIPE, París, enero de 1992, doc.
- 39
Para una identificación preliminar de nuevos polos y zonas económicas de rápido crecimiento, ver Carlos Moneta "Mitos y realidades del Nuevo Orden Mundial: Escenarios Posibles", *Capítulos del SELA*.

América Latina y el contexto Internacional

Horst Grebe López

Economista boliviano. Jefe de Proyectos del SELA

Introducción

1992 debía constituir un año eufórico de significados y mensajes positivos para la economía internacional y la convivencia pacífica mundial. Por razones de muy diversa índole, es altamente probable que esto no sea así.

En contraste con las anteriores imágenes de una Europa occidental unificada y afluente, la envergadura de los acontecimientos más recientes en Rusia y los Balcanes proyectan más bien percepciones de zozobra e incertidumbre, que pueden aminorar el ritmo de la unificación y oscurecer los festejos emblemáticos preparados por España para 1992. A ello se suman los problemas emergentes de la recesión cíclica internacional, cuyo punto de partida se localizó a mediados de 1990 en la economía de EE.UU., fue seguido por Canadá y el Reino Unido en 1991 y ahora parece que en 1992 adoptará nueva extensión y profundidad en función de los complejos acontecimientos europeos, cada uno de los cuales imprime un nuevo impulso a la recesión internacional.

Todo eso repercute sobre la coyuntura de América Latina y el Caribe, signada todavía globalmente por la crisis de los ochenta, aunque en algunos casos empiecen a esbozarse ciertos síntomas de reanimación del crecimiento económico.

Consolidar los factores de la recuperación y atenuar los impactos del entorno exterior adverso reclama, entre otras cosas, decisiones acertadas de los operadores de la política económica y niveles adecuados de información por parte de los otros

actores económicos y sociales, con miras a facilitar la concertación necesaria.

Estas notas pretenden pasar revista en forma esquemática a los rasgos más significativos del panorama económico internacional, a los aspectos más destacados de la coyuntura de América Latina y el Caribe a comienzos de 1992, así como recapitular brevemente aquellos temas que siguen constituyendo a juicio del autor los obstáculos básicos que entorpecen la reanudación del desarrollo en la región. (Las fuentes utilizadas se detallan al final del artículo).

I. El panorama económico Internacional

1. La difícil transición hacia la multipolaridad

Las condiciones que dieron lugar al "sistema de Bretton Woods" bajo primacía de EE.UU., han dejado de existir hace tiempo, debido principalmente a las dificultades de ese país para compatibilizar las exigencias derivadas de su rol internacional de líder económico mundial, por una parte, con la articulación de una correlación doméstica de fuerzas que viabilice las necesarias transformaciones económicas, sociales y políticas internas, por otra. En efecto, paso a paso a partir de la década de los setenta y no obstante los esfuerzos de la década siguiente, los EE.UU., se han visto obliga-

dos a ceder la primacía comercial, financiera y tecnológica a sus competidores de Europa y Asia, nucleados en torno de Alemania y Japón, respectivamente. Algunos analistas sostienen incluso que esta dinámica ha llevado a la postre a que los EE.UU. abduquen en los hechos de la promoción activa de un sistema de comercio multilateral y no discriminatorio, para orientar su diplomacia económica en función exclusiva de sus intereses nacionales.

En ese contexto, no puede pasarse por alto que, la renegociación de las relaciones entre los principales centros cíclicos de la economía internacional se da en un momento en que EE.UU. trata de reafirmar su primacía política y militar, en un escenario de marcada tripolaridad y de construcción acelerada de bloques comerciales defensivos. Las tensiones en torno de la reconfiguración del esquema de relaciones entre los países centrales trae consigo a su vez la presencia de nuevas pautas de relacionamiento entre éstos y los países periféricos, sobre la base de una matriz todavía inmutable de profundas asimetrías demográficas, productivas y comerciales. Nótese en efecto que en 1988, al 14 por ciento de la población mundial le seguía correspondiendo cerca del 60 por ciento de la producción y las exportaciones mundiales, respectivamente. (Véase el cuadro 1)

Lo más preocupante en este contex-

Cuadro 1
Población, producción y comercio en el mundo, 1988
(porcentaje de los totales mundiales)

	Población	PIB	Exportaciones
América del Norte	5.5	30.8	15.2
Europa occidental	8.8	27.7	44.0
América Latina	8.3	5.1	4.2
África	11.7	2.5	2.6
Asia	55.3	24.2	23.2
Otras regiones	10.4	9.7	11.0
Todo el mundo	100.0	100.0	100.0

Fuente. Elaboración propia a partir de Rosales/Russell (RIAL).

to es que las tendencias vigentes en el escenario internacional se alejan notoriamente de aquella constelación de factores que sería más propicia para el cierre paulatino de las brechas internacionales de productividad, ingresos y bienestar. Esto no obsta, sin embargo, para reconocer también que hoy en día las fronteras entre "desarrollo y subdesarrollo"—para decirlo de alguna manera— se han tornado mucho más complejas y ya no corren a lo largo de trazos simplistas entre "Norte y Sur" o entre "Primer y Tercer Mundo".

En consecuencia, todavía quedan muchas etapas por transitar y problemas por resolver hasta que las negociaciones (y/o conflictos) internacionales abran paso a un nuevo esquema relativamente estable de normas y parámetros de regulación económica internacional, que se corresponda a su turno con las estructuras reales de poder y hegemonía en las esferas político-militares, financieras y tecnológico-productivas.

Entre los obstáculos más inmediatos que dificultan esa alternativa, cabe mencionar en particular: **I** la orientación definitiva que adopte la política comercial de los EE.UU., que se ha venido desplazando en los últimos años hacia un mayor proteccionismo y hacia una percepción segmentada sobre la estructura adecuada de la economía mundial; **II** la tendencia hacia la conformación de bloques de comercio, con "la excepción decisiva todavía de los Estados Unidos, cuyo comercio sigue estando fundamentalmente disperso por todo el mundo" (Corderal); **III** las fortalezas y debilidades relativas de las otras dos economías principales del nuevo sistema (Alemania y Japón); **IV** la tensión que impone a la economía y a la política internacionales un EE.UU. que se ha fortalecido en lo político y militar, pero que continúa presentando desventajas económicas frente a sus principales competidores; y **V** la inadecuación evidente de las instituciones interna-

cionales para regular la nueva correlación económica internacional.

2. La recesión internacional

a. Aspectos globales

Después de una de las más largas fases de expansión cíclica de las últimas décadas, en 1991 se registró una notable desaceleración del crecimiento del producto mundial. En efecto, luego que la economía mundial creciera a una tasa anual de 3.6 por ciento en el período 1984-88, dicho crecimiento cayó a 3.3 por ciento en 1989 y luego a 2.2 por ciento en 1990, estimándose para 1991 una expansión inferior al 1 por ciento.

Por otra parte, en 1991, por primera

vez en seis años, la expansión del comercio en volumen fue inferior al aumento del producto mundial. Con los recaudos del caso, en el cuadro 2 se recopilan algunas de las más recientes proyecciones del FMI sobre la coyuntura económica mundial.

91

Como los pronósticos del FMI suelen sobrevaluar algunas tendencias, las cifras del cuadro anterior sólo constituyen referencias respecto de la dirección del movimiento, no de sus magnitudes. Preocupan pues tanto más las previsiones sobre las tendencias alcistas de la tasa de interés, las que, combinadas con probables deterioros de los términos del intercambio y presiones crecientes sobre los mercados financieros,

Cuadro 2
Perspectivas de la economía mundial¹
(Variaciones porcentuales anuales)

	1989	1990	Proyecciones	
I. Producción Mundial	3.3	2.2	0.9	2.8
<i>Países industriales</i>	3.3	2.6	1.3	2.8
EE.UU.	2.5	1.0	-0.3	3.0
Japón	4.7	5.6	4.5	3.4
Alemania	3.8	4.5	3.1	2.0
<i>Países en desarrollo</i>	3.2	1.0	-0.6	2.9
África	3.5	2.1	3.2	3.3
Asia	1.9	-2.7	-9.6	-3.3
Sudeste asiático	6.3	6.7	6.2	6.1
América Latina ²	5.4	5.5	5.0	5.2
II. Otros indicadores				
Volumen del comercio mundial	6.9	4.3	0.6	5.0
Libor a seis meses	9.3	8.4	6.6	7.0
<i>Precios de los productos básicos</i>				
Petróleo	21.5	28.2	-16.4	1.0
Otros productos	-0.5	-7.9	-5.7	3.3
<i>Precios al consumidor</i>				
Países industriales	4.4	4.9	4.5	3.8
Países en desarrollo	79.9	91.0	58.7	22.8

Fuente: FMI: Boletín, 21-10-19

¹ Las cifras corresponden a una revisión reciente de proyecciones, ocasión en la cual se efectuaron ajustes hacia abajo en la mayoría de las variables.

² Estas cifras son incomprensibles para el autor, que prefiere considerar más acertadas las que se presentan en el cuadro 4.

presagian un nuevo año de dificultades para los países en desarrollo, sobre todo los que enfrentan todavía abultados niveles de endeudamiento externo, que es el caso principalmente de los países de América Latina y el Caribe.

b. La prolongación de la recesión en EE.UU.

El ciclo recesivo en la economía de EE.UU. se inició en julio de 1990 y de acuerdo a la duración histórica promedio debiera haber concluido cerca del mes de junio de 1991. Sin embargo, a fines de 1991 todavía no se percibían indicios de una recuperación. De todas maneras, los pronósticos se refieren a una lenta recuperación (*soft recovery*). (Véase la gráfica 1)

Los indicadores más recientes ratifican la debilidad de la economía norteamericana, no descartándose incluso la posibilidad de una nueva contracción, que podría ser determinada por la desaceleración del crecimiento mundial y, más particularmente, por la fase recesiva en que estarían ingresando Alemania y Japón en 1992.

La recesión en EE.UU. no ha sido muy pronunciada, en parte debido a la caída de la cotización internacional del petróleo resultante de la solución impuesta a la crisis del Golfo Pérsico y, en parte, porque ese mismo hecho alentó expectativas expansionistas en torno de los contratos de reconstrucción de los países devastados por esa guerra. También se hace mención a que, desde febrero de 1991, el dólar se revaluó fuertemente, facilitando una política monetaria más flexible y, en particular, la rebaja de la tasa de interés, que había permanecido fija durante dos años. (Rosales)

c. Las dificultades alemanas

La reunificación y la consolidación monetaria han ocasionado para Alemania en 1991 un déficit fiscal cercano a los US\$ 78.000 millones,

más o menos un 5 por ciento del PIB. Las previsiones de inflación se aproximan al 4 por ciento y las de crecimiento a sólo 2.5 por ciento, con lo cual dejan de existir condiciones necesarias para que Alemania pudiera servir de motor de crecimiento de la economía mundial *vis-à-vis* la debilidad de la economía norteamericana. (Rosales)

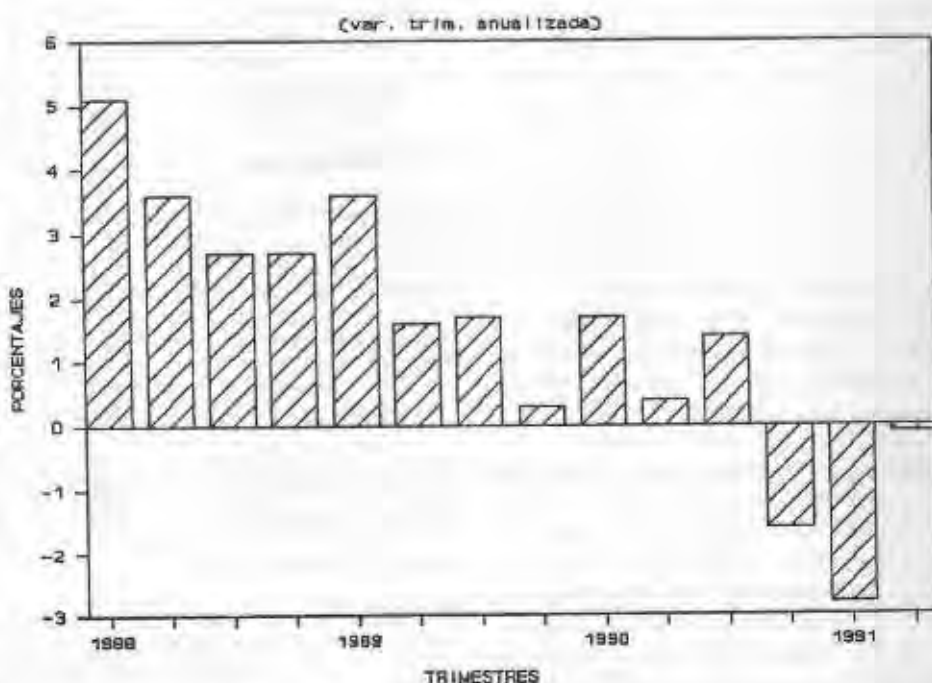
Cabe señalar que la expansión monetaria que trajo consigo la reunificación alentó importaciones provenientes de otros países europeos, lo que sirvió para prolongar por un año más la expansión económica en esos países. Por el contrario, el debilitamiento de la economía alemana en 1992, podría verse agravado por las negociaciones salariales entre los sindicatos industriales y las poderosas empresas alemanas que temen por su competitividad. Todo ello podría inducir factores recesivos adicionales en las demás economías europeas, con las

repercusiones consiguientes sobre el comercio mundial y las negociaciones en curso respecto de sus principios normativos en el marco del GATT.

d. El debilitamiento de la dinámica japonesa

Tras cinco años de expansión ininterrumpida, con tasas de crecimiento real cercanas al 6 por ciento en promedio, la economía japonesa experimenta en 1991 una disminución de su ritmo de crecimiento. La economía japonesa ha venido creciendo en el último tiempo a un ritmo superior al de EE.UU. y Alemania, diferencia que se mantendrá en los próximos años, según estiman las previsiones del FMI y de la OCDE. Ello no obstante, también está previsto que en los próximos años se produzca una disminución en la tasa de crecimiento económico del Japón.

Gráfica 1
EE.UU.: Evolución del PNB



3. Los principales factores de incertidumbre

a. El impacto de la recesión sobre las economías de los países en desarrollo

Las regiones en desarrollo resentirán de manera diferenciada los efectos de la desaceleración del crecimiento y el reacondo de las relaciones de los países industrializados. Las crecientes diferencias en los esquemas de inserción internacional de los países en desarrollo de Asia, África y América Latina, hacen cada vez más difícil encontrar denominadores comunes en cuanto a la transmisión del ciclo internacional sobre sus respectivas economías².

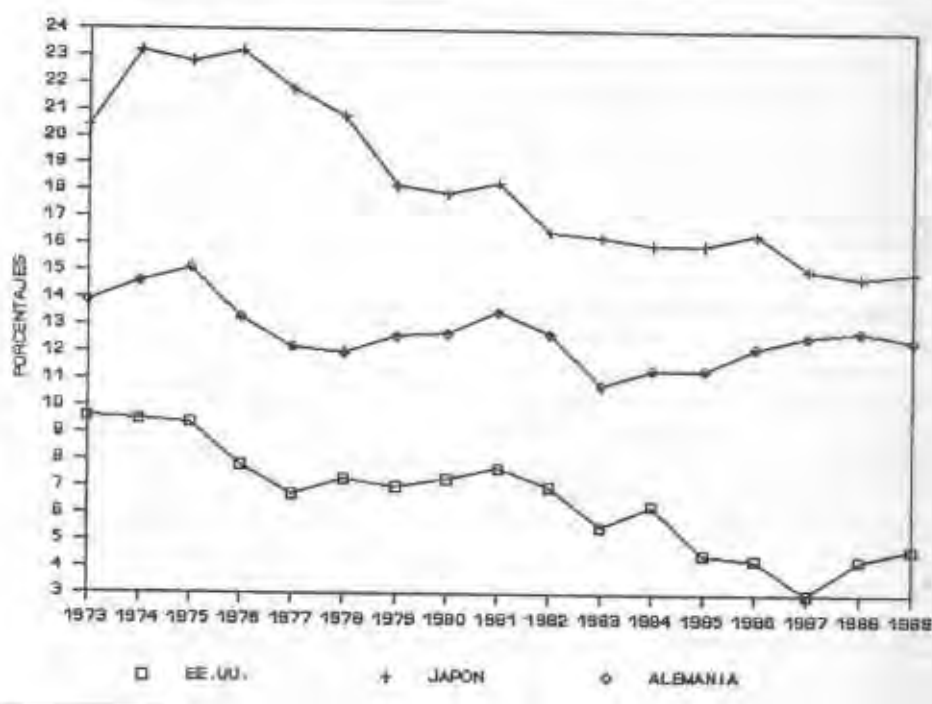
El volumen de las exportaciones de los países en desarrollo disminuyó en 1991 en 4 por ciento. También cayeron fuertemente los precios de sus exportaciones; en particular, el precio de los combustibles retrocedió cerca de 16 por ciento en 1991, luego de haber aumentado 21.5 y 28 por ciento en 1989 y 1990, respectivamente. Por consiguiente, como en 1991 los precios unitarios de las manufacturas aumentaron ligeramente, para los países en desarrollo se operó en general un deterioro de sus términos del intercambio. De acuerdo con las apreciaciones de la CEPAL (1991a), esta situación no mejorará en el futuro inmediato.

b. La escasez relativa de ahorro

Uno de los factores con mayor incidencia en los grados de incertidumbres es la magnitud y la dirección que adoptarán en el futuro los flujos de ahorro, debiendo hacerse notar que también empiezan a declinar los niveles de ahorro personal en Japón, que se ha constituido en una de las vertientes primordiales de financiamiento internacional. (Véase la gráfica 2)

La propia dinámica de transformaciones productivas y tecnológicas a nivel mundial demanda recursos que superan la disponibilidad de ahorro

Gráfica 2
Tasa de ahorro personal



existente, el cual está a su vez muy desigualmente distribuido entre los países y regiones del mundo.

Demasiadas regiones, países y sectores compiten en la actualidad por recursos de liquidez internacional y capital productivo, que ahora se han tornado relativamente mucho más escasos que en el pasado. En efecto, demandan ahorro externo, en primer lugar, los propios Estados Unidos, que se han convertido en el principal deudor del mundo como consecuencia del desequilibrio existente entre su nivel de gasto y su capacidad de financiarlo. También se debe considerar como demandantes netos de ahorro a los nuevos países capitalistas de Europa del Este y, por supuesto, a la mayoría de países subdesarrollados de Asia, África y América Latina.

Este incremento de la demanda por fondos puede traer consigo un alza paulatina de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, lo que entorpecería sin lugar a dudas la consolidación de la

reactivación que han iniciado las economías latinoamericanas.

c. El incierto desenlace de la Ronda Uruguay

Las reuniones de fines de 1991 en Ginebra no lograron superar el estancamiento que caracteriza a estas negociaciones y es poco probable que en los primeros meses de 1992 se obtengan avances de significación. Cabe recordar, por lo demás, que la recesión prolongada de la economía estadounidense, aunada con el debilitamiento de la coyuntura europea, no abonan el terreno para una culminación satisfactoria de estas negociaciones, en términos de una economía mundial más abierta.

En todo caso, el ritmo y la oportunidad en que se inicie la reactivación económica real en las principales regiones industrializadas determinará en gran medida el desenlace de las negociaciones comerciales multilaterales en su etapa final.

d. La crisis política en Europa oriental

No se debería descartar la posibilidad de que la recesión cíclica por la que atraviesan los países industrializados se vea prolongada y profundizada por efectos de la crisis de la URSS y los Balcanes.

El desmembramiento de la URSS y la crisis en Yugoslavia traerán aparejadas repercusiones impredecibles todavía sobre la economía y la política europeas. En efecto, los desplazamientos poblacionales que se han iniciado, alteran el ritmo de la unificación europea y presionan sobre el sistema financiero internacional, que se mantiene acosado por los desequilibrios estadounidenses y la deuda externa latinoamericana. (Cordera)

Las repercusiones económicas del derrumbe de la URSS no afectarán únicamente a los mercados de capital, sino que traerán consigo también implicaciones en otros ámbitos de la economía europea primero, con derivaciones posteriores sobre la economía mundial en su conjunto.

4. Perspectivas para 1992

Algunas fuentes mantienen todavía sus pronósticos sobre el inicio de la recuperación económica en EE.UU. y el Reino Unido en 1992, lo que dependerá en gran medida de lo que suceda en las otras economías industrializadas y de la coordinación de políticas económicas que se logre en el Grupo de los Siete. Por de pronto, recientemente las autoridades monetarias han movido en sentido opuesto las tasas de interés en Alemania (hacia arriba) y EE.UU. (hacia abajo), demostrando así que todavía las consideraciones de la economía doméstica prevalecen largamente sobre los requisitos de regulación de la coyuntura a nivel internacional. Esta divergencia de las políticas monetarias entre Alemania y EE.UU. perjudica a otros países, en particular al Reino Unido,

Cuadro 3
Perspectivas económicas de los países de la OCDE
(tasas en porcentaje)

	PIB real		Inflación		Desempleo	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
EE.UU.	-0.5	2.2	3.8	3.0	6.7	6.7
Japón	4.5	2.4	2.2	2.1	2.2	2.3
Alemania	3.2	1.8	4.4	4.5	4.6	5.0
Francia	1.4	2.1	2.8	3.0	9.4	10.1
Italia	1.0	2.0	7.1	5.8	10.9	10.8
Reino Unido	-1.9	2.2	6.2	4.2	8.7	9.9
Total OCDE	1.1	2.2	4.2	3.7	7.1	7.4

Fuente: OCDE/Economía Hoy, 30-

que atraviesa una situación parecida a la de EE.UU., pero recibe automáticamente la terapia alemana, debido a su pertenencia al Sistema Monetario Europeo.

Para 1992 se espera una disminución del crecimiento global en economías importantes (Japón y Alemania), así como una ampliación del desempleo en la mayoría de los países de la OCDE. La inflación, en cambio, sólo aumentaría en Alemania. (Véase el Cuadro 3)

II. La coyuntura económica de la región

A pesar de ciertos síntomas promisorios, no se puede afirmar con certeza que ya se hubiera logrado remontar la crisis que aflige a la región desde principios de la década pasada. En particular, el afianzamiento de la recuperación iniciada en 1991 está fuertemente condicionado por las características que adopte en definitiva el entorno externo, el cual —como se ha visto en el capítulo anterior— contiene más elementos de incertidumbre y recesión que de estabilidad y expansión.

Las incertidumbres externas toman más provisorias aún las caracterizaciones que se presentan a continuación. Se trata, en todo caso, de generalizaciones a nivel regional, que no necesariamente reflejan la situación particular de cada una de

las economías latinoamericanas y caribeñas en particular.

1. La reanimación del crecimiento

Por primera vez después de varios años, en 1991 se registra un crecimiento del PIB por habitante y algunos países de la región comienzan a mostrar signos de reactivación económica. En efecto, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, la tasa de expansión de la región en su conjunto en 1991 fue de 3 por ciento y, si se excluyen Brasil, Perú y República Dominicana, que atraviesan por problemas y dificultades especiales, el conjunto de las restantes economías creció a un ritmo de 4.5 por ciento. (CEPAL 1991e)

2. La declinación de la inflación

La inflación desbordada ha sido una de las expresiones más claras del descontrol existente en el sistema económico en la segunda mitad de los años ochenta. Es necesario destacar, por consiguiente, que la aceleración del ritmo inflacionario que se registró en la región a partir de 1987 parece haber sido abatida en 1991, sobre todo por el control logrado en la mayoría de los casos más rebeldes.

Las políticas de "shock" instrumentadas en las economías más afectadas por los síndromes inflacionarios más

Cuadro 4

América Latina y el Caribe: Indicadores económicos

	1987	1988	1989	1990	1991
	Tasas de crecimiento (en porcentajes)				
PIB	3.0	1.1	1.3	0.3	3.0
PIB por habitante	0.9	-1.0	-0.8	-1.7	0.9
Valor corriente de las exportaciones de bienes	14.4	13.9	9.8	9.7	0.4
Valor corriente de las importaciones de bienes	12.7	13.8	6.6	13.3	19.2
Términos del intercambio	-0.8	-0.3	0.5	-1.5	-5.2
Precios al consumidor	198.5	778.8	1161.0	1186.3	202.4
	Valores (millones de dólares)				
Exportaciones de bienes	88.8	101.0	110.0	121.7	122.2
Importaciones de bienes	67.3	76.6	81.7	92.5	110.3
Deuda externa global bruta	427.6	420.9	420.4	435.4	426.2
Transferencia neta de recursos	-16.0	-28.8	-28.3	-16.0	6.7

Fuente: CEPAL 1991e

agudos, parecen haber estrangulado las manifestaciones más ostensibles de la hiperinflación. Esto ha hecho disminuir la tasa regional de incremento de precios desde niveles superiores al 1.000 por ciento en 1990 a una cifra de "sólo" 202 por ciento en 1991.

Sin embargo, el método aplicado para el abatimiento de la inflación parece estar comprometiendo en gran medida los principios básicos de la equidad distributiva. En efecto, en muchos casos se observan retrocesos importantes en el nivel adquisitivo de los salarios.

3. La reducción del déficit fiscal

Las severas medidas de reducción del gasto público y el encamionamiento de reformas en el sistema tributario, aunadas en algunos casos con los resultados de la privatización de empresas públicas, han traído

consigo en varios países de la región una mejoría de las cuentas financieras del Estado, aunque los intereses de la deuda pública siguen pesando gravemente sobre los presupuestos fiscales.

Las dimensiones de la reducción del gasto corriente y de inversión obedecen a una contracción anormal de las actividades económicas en la región, lo que no podría mantenerse en una fase de crecimiento sostenido de las inversiones y el producto, que dependen en América Latina y el Caribe sustancialmente del paso que impone el sector público.

4. Las expectativas de los agentes privados

Las señales básicas de las nuevas políticas económicas imperantes en la mayor parte de los países de la región parecen haber creado niveles más altos de confianza y estabilidad

en las expectativas de ciertos agentes privados, lo que se ha traducido, entre otras cosas, en tendencias hacia la repatriación de capitales, acompañadas por una mayor afluencia de capitales de corto plazo, así como de inversión extranjera directa, relacionada esta última, en parte, a la privatización de empresas públicas.

Los síntomas positivos que se observan en esta materia no bastan, sin embargo, para crear las condiciones que permitan elevar el coeficiente global de inversión hasta los niveles requeridos para impulsar una reactivación sostenida de la economía.

Cabe señalar, además, que los aumentos consiguientes en las reservas internacionales brutas que traen consigo esos fenómenos, han presionado a su turno sobre los tipos de cambio y se han expresado, asimismo, en incrementos significativos del nivel de las importaciones.

5. El nuevo impulso integracionista

La integración, que se había estancado en años anteriores, ha adquirido un nuevo impulso, lo que se ha traducido en un repunte del comercio intrarregional.

Constituyen hecho promisorio I el establecimiento de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR); II la aceleración y acortamiento de los plazos de liberalización del comercio en el Grupo Andino; III la reactivación de los compromisos de liberalización del comercio entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano, así como el fortalecimiento de los programas de liberalización en CARICOM; IV la constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México, así como la oferta de ese Grupo para conformar una zona de libre comercio con los países centroamericanos; y V los compromisos bilaterales de reducciones de aranceles y barreras no arancelarias de Argentina con Chile, México y Venezuela, y los

acuerdos similares de Chile con México y Venezuela.

Todos estos acuerdos buscan, en principio, elevar la capacidad competitiva regional y responder asimismo a la formación de bloques entre los países industrializados. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, las presiones inflacionarias, la volatilidad del tipo de cambio y la recurrencia de tendencias recesivas han sido los principales obstáculos para que se obtengan los efectos dinámicos asociados por lo general a esquemas de integración regional. En este acuerdo se constituye también en elementos de inestabilidad: **a** la posición argentina de privilegiar, en todo sentido, su relación con EE.UU.; **b** los desequilibrios persistentes todavía en Brasil, y **c** los resultados que resulten de las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde los países del MERCOSUR no siempre han expresado posiciones coincidentes.

El Grupo Andino a su vez ha confrontado dificultades a la hora de poner en práctica algunos compromisos.

Es necesario señalar además que todavía no se perciben respuestas apropiadas por parte del sector empresarial. Asimismo, se hacen patentes las exigencias hacia un reordenamiento institucional de los mecanismos de integración y cooperación regionales y llama a preocupación la atomización exagerada de acuerdos de integración bilateral, trilateral, etc.

Por otra parte, cabe cuestionar la funcionalidad de un modelo demasiado simple de integración regional respecto de las tareas complejas en materia de transformación productiva y equidad.

Se han abandonado virtualmente los principios del tratamiento especial para las economías de menor desarrollo relativo en los procesos de integración, y se ha pasado al concepto puro y simple de reciprocidad entre economías que tienen

condiciones muy desiguales para acceder a la lucha por los mercados y la competencia de los factores. Por otra parte, los países de América Latina y el Caribe disponen de un potencial de mercado que no se ha aprovechado hasta ahora en las negociaciones internacionales multilaterales y bilaterales. Más grave aún, el desmantelamiento arancelario unilateral que se ha venido practicando, aunado con la aceptación acrítica de las normas sobre propiedad intelectual, le han restado a la región un instrumento valioso de negociación internacional.

III. Los problemas pendientes

Existen algunos problemas que aguardan todavía soluciones adecuadas y que siguen constituyendo los obstáculos más significativos para el desarrollo de la región. A continuación se examinan los principales.

1. La deuda externa

A pesar de que la deuda externa latinoamericana ha sido desplazada de los primeros rangos de la agenda internacional y tiende asimismo a ser considerada como ya resuelta en algunos países de la región, las evidencias disponibles demuestran que éste sigue siendo el principal obstáculo para reanudar el crecimiento económico en América Latina y el Caribe. (Russell)
Entre 1982 y 1991, la región ha

hecho una transferencia neta de recursos al exterior por 221.300 millones de dólares (véase el cuadro 6). Los coeficientes deuda/exportaciones y deuda/producto se mantienen desde hace algunos años alrededor de 300% y 45%, respectivamente. "La relación entre la deuda pública y los ingresos fiscales es aún más onerosa, ya que varía entre 150% y 400%, según los casos". (CEPAL 1991d)

Lo anterior no obsta para reconocer que en los dos últimos años se han logrado algunos avances en la dirección necesaria, expresados, entre otras cosas, en la aprobación de una propuesta latinoamericana y caribeña sobre deuda externa³, así como en la instrumentación de ciertos esquemas de reducción de deuda que han beneficiado a algunos países de la región. Entre los efectos que ha traído consigo la deuda está la sensibilidad acentuada de la región respecto de las variables financieras, tal como se ilustra en el cuadro 7 siguiente.

2. La naturaleza de la política económica

No existe todavía consenso en la región sobre el rumbo general que deberán tomar en definitiva las políticas y estrategias de desarrollo, la gestión del corto plazo y las combinaciones diferentes entre los ritmos de la economía, la política y el desarrollo social. De aquí se derivan una serie de tensiones que se hacen

Cuadro 5
Participación de los distintos agrupamientos regionales
(porcentajes respecto del total de América Latina y el Caribe)

	Población	PIB	Importaciones
ALADI	66.9	93.9	85.2
MERCOSUR	44.1	52.5	28.7
Grupo de los Tres	32.7	32.0	42.6
Grupo Andino	21.3	17.8	20.7
Mercado Común			
Centroamericano	6.1	2.9	6.5
CARICOM	1.2	1.4	4.3

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del BID

Cuadro 6
América Latina y el Caribe: Ingreso neto de capitales y transferencias de recursos
(miles de millones de dólares)

	Ingreso neto de capitales	Utilidades e Intereses netos	Transferencia de recursos	Exportaciones de bienes y servicios
Sumas				
1973-81	195.8	101.0	94.8	578.0
1982-90	95.2	316.5	-221.3	1040.0
1991	36.0	29.3	6.7	151.8
Promedios				
1973-81	21.5	11.2	10.5	64.2
1982-90	10.5	35.4	-24.8	115.3

Fuente: Cálculos propios a partir de cifras de CEPAL 1991e

Cuadro 7
Efectos de cambios en la economía mundial sobre el crecimiento del PIB de los países en desarrollo
(en porcentaje de crecimiento del PIB)

	Aumento de 1% del PIB en los países de la OCDE	Aumento del 1% en la tasa LIBOR real
Todos los países en desarrollo	0.7	-0.2
África subsahariana	0.5	-0.2
Asia del Este	1.0	-0.2
Asia del Sur	0.7	0
Europa, Oriente Medio y Norte de África	0.8	-0.1
América Latina	0.5	-0.4

Fuente: CEPAL 1991a

cada vez más visibles en algunos países de América Latina y el Caribe. Se constata, no obstante, que la mayoría de las economías de la región está funcionando sobre bases nuevas: **I** afirmación de la orientación exportadora; **II** apertura comercial; **III** austeridad fiscal; **IV** manejo prudente de la política monetaria, y **V** reducción de la regulación pública de la actividad económica. (CEPAL 1991e) El ajuste se ha logrado, en muchos casos, sobre la base de una compresión extraordinaria de la inversión, a pesar de que la región ha seguido manteniendo niveles de ahorro interno cercanos al 20% del PIB. De estos ahorros, entre un quinto y un cuarto está siendo absorbido por la carga del servicio de la deuda, otras dos quintas partes están siendo destinadas al

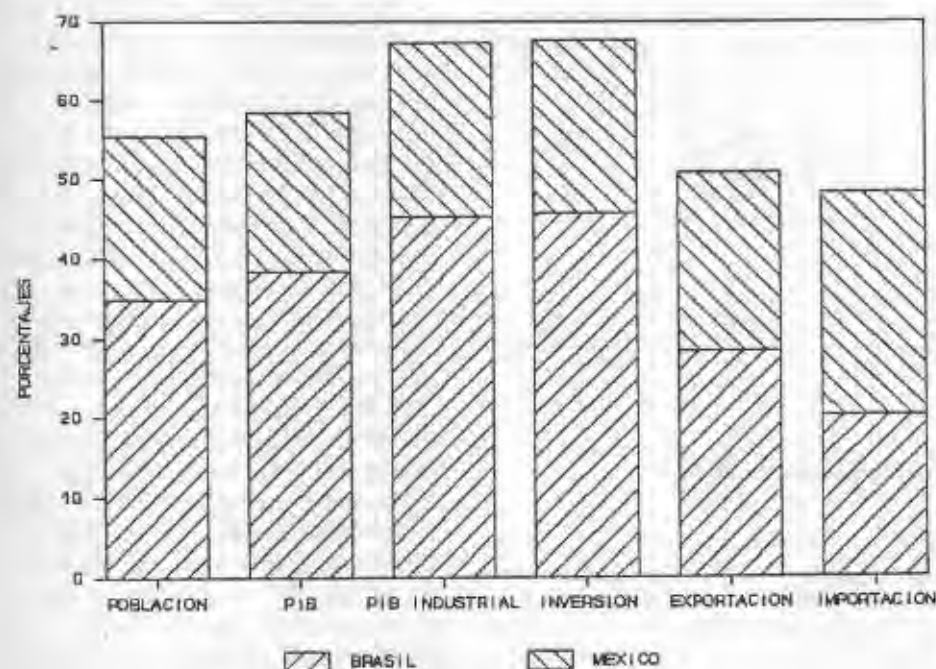
reemplazo de activos de capital y el resto, que equivale a menos de 7% del PIB, está destinado a la expansión de la capacidad productiva. Estos datos ponen en evidencia la imperiosa necesidad de aumentar significativamente la tasa de inversión productiva en todos los países de América Latina y el Caribe. A estos efectos se requiere, entre otras cosas, identificar un conjunto orgánico de proyectos estratégicos, que contribuyan además a fortalecer los nexos productivos y tecnológicos entre las economías de la región.

3. Las disparidades crecientes entre países

En el período reciente se han acentuado las brechas de desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que ha

aumentado la concentración de las principales variables macroeconómicas en los dos países más grandes de la región. (Véase la gráfica 3) El desempeño de las economías latinoamericanas y caribeñas ha sido muy desigual en las últimas tres décadas. En efecto, una cifra de crecimiento promedio anual del PIB regional por habitante de 2.5 por ciento en la década de los sesenta, que aumenta a 3.3 por ciento en los años setenta y luego disminuye drásticamente a -1.2 por ciento en el decenio pasado, oculta comportamientos muy desiguales de los distintos países en ese lapso. Llama en todo caso la atención el hecho de que entre 1960 y 1990 siete países aumentaron su contribución relativa al PIB regional (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana), en tanto que los demás países disminuyeron su posición relativa. Debe ponerse de relieve que, en la presente coyuntura, se observan resultados económicos diferenciados según que los distintos países ya hayan consolidado sus transformaciones estructurales, las tengan en marcha o se encuentren bregando todavía con los síndromes de la hiperinflación, las expectativas desfavorables de los agentes básicos y la inestabilidad general de los parámetros de referencia. En esas misma medida, a partir de las modalidades diferenciadas en que cada país buscó por sí solo generar condiciones para hacer frente a los desafíos de su propia situación, se potenciaron las fuerzas centrífugas existentes en la región, lo que complica la articulación, bajo un esquema racional, de los intereses nacionales de los diferentes países que componen la región de América Latina y el Caribe. A estas alturas no resulta claramente discernible la resultante del paralelogramo de fuerzas entre los factores centrífugos y centrípeto en la región, los cuales no pueden analizarse únicamente en virtud de pronunciamientos y acuerdos oficiales.

Gráfica 3
Brasil y México en el total regional



4. La ampliación de las brechas sociales

Tal como evidencia la experiencia internacional, la fuente principal de competitividad internacional de los diferentes países está constituida esencialmente por la calidad de sus recursos humanos. Preocupa por ello el retroceso sufrido en América Latina y el Caribe en la década pasada en materia de desarrollo social en general, de reducción del gasto destinado a la educación y la salud, así como de disminución de los recursos orientados a la investigación y el desarrollo tecnológico. El aumento de la pobreza y la ampliación de las brechas sociales en la región, fruto de la propia crisis, pero asimismo de los impactos derivados de ciertos enfoques unilaterales del ajuste practicado, no constituyen una condición apropiada para recuperar el terreno perdido en materia de desarrollo industrial, cambio tecnológico y participación en el comercio internacional de

manufacturas tecnológicamente complejas.

De acuerdo con el reciente informe de la CEPAL sobre el panorama social de América Latina y el Caribe (1991c), en los años ochenta la región deshizo parte de los adelantos logrados anteriormente, puesto que **I** se transfirió mano de obra desde actividades de mayor productividad hacia otras de productividad e ingresos más bajos; **II** se acentuó la heterogeneidad productiva y la desigualdad de ingresos; **III** se redujo la importancia relativa del trabajo asalariado industrial y público, al mismo tiempo que se redujeron los salarios, en tanto que las ganancias mantuvieron su nivel o incluso aumentaron en algunas ocasiones; **IV** se incrementaron los porcentajes de población en extrema pobreza, al mismo tiempo que los pobres urbanos sobrepasaron en número a los pobres rurales; **V** en el mundo del trabajo, las mujeres se mantuvieron en clara desventaja frente a los hombres, y **VI** se produjo

un marcado deterioro de la calidad de vida de los estratos medios urbanos.

IV. Consideraciones finales

Según estimaciones —calificadas de conservadoras— de la CEPAL (1991c), es probable que el número de pobres haya alcanzado a 183 millones a principios de la década de los noventa en América Latina y el Caribe, lo que representa un 44 por ciento de la población total de la región.

Más allá de las necesarias consideraciones de tipo ético-humanitario que suscitan estas cifras, es menester profundizar en el examen de las implicaciones económicas y políticas que se derivan de una tal estructura social que, como se ha señalado más arriba, se caracteriza cada vez por una mayor polarización en términos de riqueza real y condiciones de acceso a los satisfactores sociales y donde, además, los estratos medios se ven expuestos relativamente más que otros sectores al deterioro de sus niveles de ingreso, de sus expectativas de ocupación y de movilidad social ascendente a partir de sus niveles educativos. No es posible profundizar en esta ocasión sobre todas las consecuencias a que podría dar lugar esta situación. Baste hacer mención ahora de los peligros que se proyectan sobre la constitución de sistemas políticos democráticos a partir de una situación social como la descrita.

En segundo término, si bien no son desdeñables los pasos avanzados en materia de coordinación regional a nivel político, tampoco deben sobrevalorarse, por otro lado, los avances reales alcanzados en materia de integración económica regional. Los últimos meses de 1991 han demostrado que no basta con la suscripción de compromisos al más alto nivel político en esta materia, cuando las constelaciones reales de poder económico y capacidad competitiva no son acordes con

esos propósitos.

Cabe recordar, para finalizar, que las coyunturas internacionales de depresión económica y reconstrucción de los esquemas de distribución del poder en el pasado dieron lugar a genuinos esfuerzos endógenos de remodelación de los patrones de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe. Para aprovechar también la presente coyuntura en términos equivalentes, se requiere, entre otras cosas, I promover las iniciativas, aptitudes y capacidades de las capas medias, que constituyen, por lo general, el almázcigo y el habitat natural de la *intelligentsia* en sus diferentes manifestaciones y disciplinas; II constituir mecanismos para la concertación estratégica entre los diferentes actores sociales; III impulsar la reforma del Estado, y IV emprender políticas que reduzcan las brechas sociales y abran el camino a la más amplia participación ciudadana en los distintos órdenes de la vida nacional.

Fuentes

- BID (1991): *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1991; Washington, octubre.
- CEPAL (1991a): *La evolución de las relaciones comerciales internacionales*. VII Informe, LC/R. 1045, septiembre.
- CEPAL (1991b): *Informe de la reunión de expertos sobre perspectivas de la economía mundial y opciones de América Latina y el Caribe*, LC/R. 1065, octubre.
- CEPAL (1991c): *Panorama social de América Latina*, LC/G. 1688, octubre.
- CEPAL (1991d): *La situación económica de América Latina: desempeño actual y perspectivas*, LC/G. 1692, noviembre.
- CEPAL (1991e): *Balanza preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991*; Notas sobre la Economía y el Desarrollo, N° 519/20, diciembre.
- Cordera, Rolando (1991): *Sobre los actuales procesos de integración. México en el cambio del mundo*, mimeog.
- Rosales, Osvaldo (1991): La economía política de Estados Unidos 1990-91: fortaleza política y debilidad económica; en: *Cono Sur* N° 6, noviembre-diciembre.
- Russell, Robert (edit.) (1990): La agenda internacional en los años '90, *Anuario Rial 1990*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- SELA (1991a): *Perspectivas del financiamiento externo de América Latina y el Caribe*, SP/CL/XVII.O/DI N° 2, septiembre.
- SELA (1991b): *Propuestas del SELA para América Latina y el Caribe*; Caracas.
- SELA (1992): 1991-1992; *La situación de las economías y el comercio en el marco mundial y regional*.
- UNCTAD (1991a): *Trade and Development Report, 1991*; New York.
- UNCTAD (1991b): *La aceleración del proceso del desarrollo: Las políticas nacionales e internacionales y los problemas económicos del decenio de 1990*. Informe del Secretario General de la UNCTAD a la VIII UNCTAD.

Notas

1 Desde 1945 a 1990 se han dado seis ciclos en la economía norteamericana. El promedio de ellos muestra 43 meses de expansión y 11 de recesión. El ciclo expansivo que finalizó en junio de 1990 fue de 92 meses, uno de los más prolongados de postguerra. (Rosales)

2 Se hace preciso disponer de indicadores mucho más desagregados sobre el desempeño de estos países, tarea que debería acometer en primer lugar la UNCTAD.

3 Véase SELA: *Informe Final de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa*, SP/CL/XVI.O/DI N° 17.

La nueva etapa de la integración regional

Telasco Pulgar

Venezolano. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Fue Director General de Integración del ICE. Actualmente se desempeña como funcionario de la Secretaría Permanente del SELA.

I. Introducción

Los avances experimentados en la integración regional en los años recientes son de tal profundidad y magnitud que es posible pensar, sin lugar a dudas, en la configuración de una nueva etapa de la integración de América Latina y el Caribe.

Podría decirse, además, que después de una marcada decadencia en los años ochenta el proceso de integración ha entrado en los noventa en una fase de prosperidad y consolidación que lo ha convertido, definitivamente, en parte inseparable de la conducta económica y política de los gobiernos en estos nuevos tiempos.

En efecto, un esfuerzo de sistematización de la evolución de la integración latinoamericana y caribeña demuestra que, desde que se crearon las primeras instituciones en 1955, el proceso ha debido transitar por caminos muy sinuosos que lo han hecho experimentar marchas y contramarchas, avances y retrocesos, progreso y decadencia. En ese sentido, podrían distinguirse los siguientes períodos:

—De 1955 a 1968: Etapa de negociaciones y definición de los tratados, instituciones y compromisos.

—De 1968 a 1978: Etapa de consolidación de las instituciones y de avances económicos y comerciales.

—De 1978 a 1985: Período de franco estancamiento, pérdida de dinamismo y credibilidad.

—De 1985 a 1990: Etapa de revisión y reorientación.

Sin embargo, si algo llama poderosamente

la atención de la integración latinoamericana y caribeña es su extraordinaria capacidad de subsistencia en el tiempo y su inagotable capacidad de renovación. La supervivencia de una irreductible voluntad política en los momentos más difíciles en pro de la integración ha sido, sin duda, la principal base de sustentación de los esfuerzos de reanimación y superación que tomaron ímpetu a finales de los años ochenta y que han conducido a la actual situación¹. Por otra parte, esa voluntad política se revitalizó y se enriqueció con las enseñanzas y nuevas condiciones surgidas de la crisis de la década de los ochenta: la percepción de que el retorno de una democracia generalizada en los países de la región significa un ambiente más propicio para la integración; la necesidad de privilegiar los recursos propios en ausencia de fuentes suficientes de ahorro externo; la urgencia de actuar conjuntamente y aunar esfuerzos en el ámbito internacional, en especial ante los grandes cambios políticos, económicos y tecnológicos; y, por último, el imperativo de alcanzar una inserción de nuevo tipo en la economía mundial, mediante una mayor exposición a la competencia internacional.

En ese nuevo contexto, los países se vieron en la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de integración que atendiese, entre otros, a los siguientes requerimientos:

- I. contribuir al desarrollo de las economías nacionales;
- II. reducir la vulnerabilidad externa;
- III. superar los conflictos y diferendos que aún persisten entre las naciones;
- IV. guardar consistencia con las realidades nacionales y con los incasantes cambios en la economía mundial; y,
- V. coadyuvar a generar interdependencias.

Bajo esta concepción totalmente distinta, en la segunda mitad de los años ochenta se inicia entonces un proceso de reformulación de los

esquemas tradicionales y de concertación de nuevos mecanismos ad-hoc, con objetivos y metas diferentes, que ha conducido a una nueva correlación de fuerzas y a crear nuevas bases para la integración regional².

El origen de este proceso se remonta a cuatro acontecimientos históricos que deben ser destacados por su extraordinaria significación política.

II. Las bases políticas de la nueva etapa

El primer acontecimiento fue protagonizado por los Presidentes de Brasil y Argentina José Sarney y Raúl Alfonsín, respectivamente, mediante la Declaración de Yгуазú del 30 de noviembre de 1985. En este histórico documento, los presidentes de estas dos potencias sudamericanas sentaron las bases políticas e ideológicas de un conjunto de acuerdos de integración y cooperación que habrían de desembocar seis años después en el Tratado de Asunción que dio vida al MERCOSUR³. En aquel momento, los presidentes resolvieron "actuar coordinadamente por la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas" y se propusieron desarrollar proyectos y modalidades de integración económica de vasto alcance para lograr una "rápida profundización de los vínculos de cooperación e integración", en las áreas más importantes del desarrollo económico y tecnológico. Sobre esas bases, en julio de 1986, los presidentes suscribieron el histórico Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), integrado por doce protocolos de cooperación y asistencia bilateral que, a su vez, fueron sucedidos por otros doce protocolos en agosto de 1989, cuyo contenido y nivel de compromisos constituyen un cuadro de integración casi total orientada a la formación de un sólido mercado común. Luego, con el ingreso de Paraguay y

Uruguay, en marzo de 1991, se lograría uno de los acuerdos de integración más ambiciosos y profundos que se haya concertado en la región.

El segundo acontecimiento de trascendencia política ocurrió en el ámbito andino cuando los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela adoptaron la Declaración de Galápagos, en diciembre de 1989. En esa oportunidad, mediante la adopción de un diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino, prácticamente se sustituyeron las antiguas metas y plazos por un nuevo programa de Integración que incluyó medidas inmediatas, de mediano y largo plazo: culminación de la liberación comercial; desmonte de las excepciones; armonización de subsidios; definición del arancel externo común (AEC); fortalecimiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF); impulso a la integración fronteriza y a los proyectos de integración física, particularmente en el campo del transporte y, finalmente, aprovechamiento conjunto de las posibilidades de desarrollo industrial y tecnológico. La nueva concepción de la integración andina se basa en la formación a breve plazo de un espacio económico ampliado entre los cinco países, al mismo tiempo que se impulse una integración hacia afuera, mediante una inserción más moderna y dinámica en la economía mundial. Las reuniones presidenciales que posteriormente se han sucedido (Machu Picchu, La Paz, Caracas y Cartagena) no sólo han contribuido a consolidar y profundizar los compromisos asumidos en Galápagos sino que han acelerado significativamente el proceso.

El tercer acontecimiento de carácter político que modificó el rumbo de la integración regional tuvo lugar en el escenario centroamericano, cuando se adoptaron los memorables acuerdos de Esquipulas I y II, que condujeron a la superación de los principales obstáculos para la

reactivación de la integración al consolidar la paz y propiciar el restablecimiento de la democracia en los países de esa subregión. De ahí en adelante, se hicieron más frecuentes los encuentros presidenciales de carácter formal cuyo tema central ya no son los problemas de la guerra sino de la paz y, entre éstos, la reactivación del desarrollo económico y la integración de esas naciones. En febrero de 1988, se adoptó el Plan de Acción Inmediata, el cual fijó las prioridades para la cooperación internacional; en mayo de 1988, ese mismo Plan fue incorporado al Plan Especial de Cooperación Económica (PEC) establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas y básicamente orientado a captar financiamiento para apoyar la reconstrucción, reactivación y fortalecimiento de los mecanismos de integración. Después de otros importantes encuentros de alto nivel político, en junio de 1990, tuvo lugar una Reunión Cumbre en la ciudad guatemalteca de Antigua, en la cual los temas de la recuperación económica y de la integración desplazaron totalmente los asuntos políticos. En esa crucial reunión se adoptó el Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA) que abarca acciones en prácticamente todas las áreas de integración. Posteriormente, los presidentes se reunieron nuevamente en Puntarenas para ampliar el contenido y las metas del PAECA, el cual persigue así dos objetivos fundamentales: la coordinación de los programas de ajuste estructural en la subregión y la reactivación de la integración, incluyendo la coordinación de la vinculación internacional de los países centroamericanos. La nueva concepción va dirigida a transformar las estructuras productivas y tecnológicas de tal modo que se viabilice una reinserción eficiente y dinámica de esos países en el mercado mundial⁴.

El cuarto acontecimiento político que marcó el inicio de una nueva etapa de la integración regional se produjo

en el ámbito de la Comunidad del Caribe⁵ cuando los Jefes de Estado de esos países adoptaron el Consenso de Nassau y la Declaración de Georgetown de 1985, las cuales significaron pronunciamientos definitivos para destrabar los obstáculos al comercio, como objetivo de corto plazo, y lograr transformaciones estructurales a mediano y largo plazo. En efecto, a partir del Consenso de Nassau se ha avanzado, en particular, en cuanto a la viabilidad y aceleración de la unión aduanera; en la constitución de un marco jurídico para que los empresarios de esos países puedan formar instituciones que les permitan movilizar recursos financieros, naturales y de comercialización en dos o más países; en el establecimiento de líneas de acción hacia la armonización gradual de las políticas económicas y comerciales de los Estados Miembros; y en la llamada cooperación funcional, es decir en un mecanismo de desarrollos conjuntos en materia de salud y educación. Se ha desarrollado una mayor conciencia política en torno a la revalorización de la importancia y el significado de la acción conjunta regional y la intención de privilegiarla con respecto a las acciones uni o bilaterales, en especial en lo que se refiere a la relación con terceros países y con organizaciones internacionales; y, por último, se percibe un renovado interés en reforzar la estructura institucional de la Comunidad para que pueda responder más rápidamente a sus objetivos. En todo este proceso de decidido apoyo político a la integración regional, el Grupo de Río también ha jugado un papel de gran importancia. En efecto, a partir del Compromiso de Acapulco de 1987, año tras año los presidentes han reiterado su apoyo al proceso de integración y, especialmente, han dado su respaldo a los nuevos compromisos subregionales y a los recientes acuerdos bi o plurilaterales. Fue justamente en el marco del Grupo de Río donde se decidió la revisión de determinadas disposiciones del

Tratado de Montevideo 1980 para hacerlas compatibles con las nuevas realidades comerciales y se resolvió darle prioridad a la ALADI como principal instrumento dinamizador de la integración regional y punto focal de la convergencia. Igualmente, la acción del Grupo de Río ha conducido a un mayor acercamiento entre diferentes esquemas de integración, como el caso de las aproximaciones entre Centroamérica y el Caribe, y al surgimiento de nuevas agrupaciones como el denominado Grupo de los Tres, conformado por Colombia, México y Venezuela. Asimismo, no cabe duda que el intenso intercambio de información y de experiencias que han mantenido los presidentes en el seno del Grupo de Río ha contribuido al fortalecimiento y profundización de los compromisos de integración. Cabe recordar, en ese sentido, que el Grupo de Río está conformado por todos los países miembros del Grupo Andino, todos los países de ALADI, un representante del Mercado Común Centroamericano y un representante de CARICOM, razón por la cual este mecanismo podría ser de gran utilidad para impulsar las tareas futuras dirigidas a lograr la convergencia de la integración regional, actuando como base de apoyo político.

III. Los nuevos compromisos y acuerdos

Sobre esas nuevas bases políticas, en el transcurso de un período de tiempo muy breve — principalmente en los años 1990 y 1991— se ha originado una nueva correlación de fuerzas que ha enriquecido el proceso de integración regional con nuevas metas y objetivos. La situación de hecho es la siguiente:

1. Renovación y aceleración de los esquemas tradicionales

ALADI

Sin perder de vista el objetivo de largo plazo de llegar al mercado

común latinoamericano, en ALADI está en marcha un proceso de profundización de los compromisos comerciales y de ampliación del esquema hacia otros sectores, de acuerdo con las pautas del Grupo de Río. Se ha avanzado en la armonización de algunas políticas y en la determinación de las reglas y modalidades para adaptar el Tratado de Montevideo 1980 a las nuevas realidades, en especial a las tareas de la convergencia.

Grupo Andino

En este Grupo se adelantaron drásticamente los objetivos relacionados con la constitución de un mercado común andino: la zona de libre comercio fue fijada para el 31/12/91 y ya funciona entre Bolivia, Colombia y Venezuela, mientras que Ecuador y Perú se incorporarán en julio de 1992. Entró en vigencia la unión aduanera entre Colombia y Venezuela, a la cual deberán sumarse los países restantes durante 1992. Por otra parte, este Grupo registra importantes avances en la armonización de políticas comerciales, definición de reglas comunitarias, integración física y transporte, y en algunos aspectos institucionales.

Mercado Común Centroamericano

Se han fijado los compromisos inherentes a la unión aduanera para el 31/12/92, cuando debe entrar en vigencia el Arancel Uniforme Centroamericano, sean eliminados los obstáculos al comercio recíproco y Honduras esté plenamente reincorporada al mercado común. En las X y XI Cumbres Presidenciales se adoptaron importantes medidas de reactivación de este esquema, tales como la reforma de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) mediante la cual se instituyó el Sistema de la Integración Centroamericana con conclusión de Panamá, la adopción del Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) y la liberación del intercambio recíproco de productos agropecuarios al 30/06/92.

Comunidad del Caribe

Se han superado importantes obstáculos y se ha dado un nuevo impulso a la integración, la cual debería avanzar significativamente en los primeros años de la presente década de acuerdo con las últimas decisiones de los Jefes de Estado. En la Declaración de Grand Anse se reiteró el compromiso de constituir el mercado común y de avanzar hacia una unión económica. En la XI Conferencia, se estableció la constitución del mercado común para el 1/1/94 y la unión monetaria para el 31/12/95.

La XII Conferencia de julio de 1991 decidió instrumentar acciones inmediatas en las seis áreas identificadas por la Comisión de las Indias Occidentales: liberalización de los viajes dentro de la Comunidad, libre movilidad de expertos, dar prioridad a la creación de una moneda común, promover las inversiones intracomunitarias, creación del mercado común y concertación para las negociaciones internacionales. En reuniones del Consejo del Mercado Común, efectuadas en febrero de 1992, se avanzó en la instrumentación de la tarifa externa común, la cual ya es aplicada por ocho de los doce Estados miembros.

2. Nuevos acuerdos subregionales

MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991 se suscribió el Tratado de Asunción que instituye el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual deberá estar constituido el 31/12/94 e implicará: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y de un política comercial conjunta; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización de legislaciones. A menos de un año de vigencia, este acuerdo ha avanzado significativamente en materia de comercio, los aranceles se han reducido en un 54% para más de las 3/4 partes del intercambio, se está negociando el

AEC y se ha progresado en el campo de solución de controversias, normas de origen, normas para los acuerdos sectoriales e incorporación institucional de la actividad privada.

Grupo de los Tres

Fue constituido en octubre de 1990 como un grupo de consulta y evaluación política de la situación regional, en especial la de Centroamérica, pero posteriormente evolucionó hacia áreas de cooperación e integración económica.

Los acuerdos de este Grupo deben conducir a una zona de libre comercio al 31/12/93 entre México y Venezuela y al 30/06/94 entre México y Colombia. La relación entre Colombia y Venezuela se regirá por los compromisos andinos.

Se avanzará mediante comités que representan diez áreas distintas, a saber: energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo, medio ambiente, transporte aéreo, finanzas, cultura, turismo y cooperación con Centroamérica y el Caribe (CCA). Ha habido progresos en el área de la CCA, transporte terrestre y aéreo, y asistencia técnica.

3. Ampliación de esquemas sub-regionales

México y Centroamérica

Estos acuerdos persiguen la constitución de una zona de libre comercio al 31/12/96 e incluyen mecanismos de cooperación técnica y energética, asistencia técnica y promoción de inversiones.

Venezuela y Centroamérica

El objetivo de estos acuerdos es crear un espacio económico ampliado con características de zona de libre comercio para el 31/12/96. A tales efectos, en abril de 1991 se firmó un memorandun de entendimiento sobre liberación comercial, mediante el cual Venezuela liberará totalmente de aranceles y restricciones su mercado para los productos centroamericanos, mientras que los países centroamericanos iniciarán

un programa de liberación seis años después para los productos venezolanos. En julio de 1991 se concertaron las Bases para un acuerdo marco sobre comercio e inversión.

Venezuela y CARICOM

El 1º de julio de 1991 se suscribieron los Principios para un Acuerdo Multilateral sobre Comercio e Inversión, con características de zona de libre comercio. La base de ese acuerdo es la oferta venezolana de dar acceso libre y no recíproco a los productos originarios del CARICOM que ingresen a su mercado. En 1992 se definirán las acciones concretas.

4. Acuerdos bilaterales de integración

Chile-Argentina

Este acuerdo estipula crear un mercado ampliado al 31/12/95 con características de zona de libre comercio. Incluye la firma de un acuerdo de complementación en el marco de ALADI y puede avanzar hacia un mercado común por cuanto establece facilidades para la circulación de capitales, servicios y mano de obra. Se trata de un primer ejemplo de convergencia en el seno de ALADI, dado que armoniza todos los acuerdos suscritos anteriormente entre los dos países.

Chile-México

Se persigue llegar a un mercado amplio al 31/12/95, con características de zona de libre comercio. Se inició con la firma de un acuerdo de complementación en el marco de ALADI y puede evolucionar hacia un mercado común, debido a los compromisos que incluye en materia de armonizaciones, cooperación e Inversiones.

Chile-Venezuela

El objetivo es crear un espacio ampliado al 31/05/94, con características de zona de libre comercio. Se inició con un acuerdo de libre comercio a partir de 1991 y establece también la libre circulación de

bienes, servicios y factores para 1994. Todo lo cual se concerta en el marco de ALADI.

Estos nuevos acuerdos y compromisos configuran una situación totalmente diferente a la que prevalecía en la década de los ochenta, la cual, en muchos de sus aspectos, representa un avance en cuanto a las posibilidades de ir hacia la convergencia de la integración con miras al mercado común latinoamericano y caribeño⁶.

Esa nueva situación podría resumirse de la siguiente manera:

- a. Las metas y plazos convenidos permiten prever la total liberación del comercio intra-regional en 5 años, es decir para finales de 1996.
- b. El proceso tiende a la subregionalización, posiblemente en la convicción de que así se atenúa el problema de las disparidades económicas y puede avanzarse más fácil y rápidamente.
- c. Los acuerdos son más diversificados, más flexibles pero más exigentes y los elementos geopolíticos tienen más énfasis.
- d. Por lo general, los agentes económicos reales tienen mayor participación.
- e. Se trata de acuerdos abiertos al comercio mundial y al capital extranjero, expuestos a la competencia mundial.
- f. Son acuerdos consustanciados con las políticas económicas internas de los países involucrados.
- g. Predomina el compromiso de formar uniones aduaneras, dado que, con la excepción de Chile y México, todos los países de ALADI, Grupo Andino, MCCA y CARICOM han suscrito acuerdos de zona de libre comercio y fijación de un AEC.

IV. Hacia la convergencia de la Integración

Es indudable que la gran tarea de la década de los noventa es lograr la convergencia de los diferentes programas e iniciativas de integración que se desarrollan en la región⁷.

hasta alcanzar el objetivo del mercado común latinoamericano y caribeño.

El primer aspecto de esta compleja tarea se refiere al necesario apoyo político para impulsarla en forma sistemática y programada. En ese sentido, conviene tener en cuenta que si bien los legisladores del Tratado de Montevideo de 1980 incluyeron un artículo⁶ dirigido a posibilitar la convergencia de los países miembros con otros países y áreas de integración económica de América Latina, no es sino una década después cuando el tema se retoma al más alto nivel político. En efecto, fue en el seno del Grupo de Río, durante la IV Cumbre Presidencial, efectuada en Caracas en octubre de 1990, cuando el tema vuelve a mencionarse y los presidentes deciden "actuar con la mayor determinación política en apoyo a los organismos existentes y en la búsqueda de mecanismos innovadores, que estimulen las iniciativas en marcha y faciliten su armonización y convergencia". En esa oportunidad, se emitió una Declaración Ministerial sobre la ALADI mediante la cual se le asigna la más alta prioridad al pleno aprovechamiento de los mecanismos del Tratado y al análisis e instrumentación de medidas, que permitan asegurar un proceso eficaz de convergencia. En el marco del SELA, si bien el Convenio de Panamá establece como uno de sus objetivos el apoyo a los procesos de integración de la región y, en especial, "aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia", no fue sino durante la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano cuando el tema se planteó por vez primera en forma concreta y programática. En esa oportunidad, el nuevo Secretario Permanente planteó la necesidad de avanzar hacia la convergencia de las acciones de integración regional, subregional y bilateral sobre la base de un cuidadoso esquema de trabajo, en cuya elaboración participen todos los actores, países y

organismos involucrados. Al reconocer el papel de ALADI como punto focal de la convergencia, se destacó que la función del SELA se centrará en promover iniciativas que propicien acciones coordinadas de los esquemas de integración y de éstos con Estados Miembros del SELA, con el fin último de armonizarlas. En ese sentido, la Secretaría Permanente del SELA ha lanzado la iniciativa de establecer las bases para un Plan Integral hacia la Convergencia que abarque no solamente el área comercial sino también financiamiento, transporte, comunicaciones, educación, ciencia y tecnología, desarrollo social, medio ambiente y cultura. En particular, el SELA concentraría su actividad en las áreas del comercio exterior, del financiamiento de la integración, de la tecnología — mediante el Programa Bolívar—, de la capacitación y, por último, de la difusión de las acciones de cooperación e integración que se llevan a cabo en la región.

Como primera acción de convergencia, el SELA presentó en la reciente Cumbre Presidencial del Grupo de Río, efectuada en Cartagena de Indias en diciembre de 1991, una iniciativa de constitución de un Sistema Integral de Información y de Apoyo al Comercio Exterior de la región, la cual fue adoptada por el Consejo de Ministros de ALADI mediante la Resolución 31 (VI). De acuerdo con esta Resolución, las Secretarías de ALADI y del SELA deberán elaborar, conjuntamente, una propuesta técnica para establecer ese Sistema en el marco de ALADI a breve plazo.

El sentido de esta iniciativa del SELA es superar las deficiencias de la región en materia de información de comercio exterior, mediante el establecimiento de una infraestructura central y uniforme que permita, tanto a los entes públicos y organismos de la región, como a los operadores privados, obtener información actualizada en materia de flujos comerciales, aranceles, restriccio-

nes comerciales, políticas comerciales, empresas comercializadoras, oferta y demanda de productos, subsidios, financiamiento, convenios entre países, entre otros aspectos de interés. Un sistema de estas características facilitará, además, las negociaciones entre los diferentes esquemas de integración y entre países, por lo que el SELA lo considera un paso previo para la convergencia y un medio fundamental para la incorporación efectiva del empresario privado a esa tarea.

Otros campos de acción hacia la convergencia en que ha venido actuando la Secretaría Permanente se refieren al apoyo que el SELA otorga al Programa Bolívar, sobre innovación tecnológica y participación empresarial, así como a los contactos con las secretarías de los acuerdos de integración para desarrollar acciones de cooperación y colaboración mutua que faciliten la convergencia. En particular, el SELA está apoyando la generación de vínculos entre diferentes esquemas de integración y ha iniciado estudios destinados a identificar áreas de cooperación y desarrollos conjuntos entre los mismos, como una vía para propiciar la convergencia. Ejemplo de ello, es el apoyo que está prestando el SELA a las recientes iniciativas entre los gobiernos caribeños y centroamericanos derivadas de la Cumbre Presidencial de San Pedro Sula, en la cual decidieron establecer vínculos y acciones de cooperación entre Centroamérica y el Caribe en materia económica, cultural y científica.

En conclusión, con respecto a la gran tarea de la convergencia, el SELA se ha ofrecido como foro para la discusión de los temas de la integración en su nueva etapa, donde podrán participar tanto los organismos de América Latina y el Caribe como los actores reales interesados. Un encuentro de esta naturaleza podría convertirse en el lanzamiento de las bases para el Plan Integral hacia la Convergencia.

Notas

- 1 Una descripción detallada de la actual situación de los esquemas de integración puede verse en "Dinámica y dilemas de la integración regional", Capítulos 30, julio-septiembre de 1991.
- 2 Sobre el particular, véase: "La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe" CEPAL, LC/R.992, 15 de abril de 1991.
- 3 Sobre los orígenes y características de MERCOSUR, véase: *Revista Integración Latinoamericana*, INTAL N° 167, mayo de 1991.
- 4 Son miembros del Tratado General del Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Actualmente se avanza hacia el ingreso de Panamá.
- 5 CARICOM está constituido por Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Bahamas es miembro de la Comunidad pero no participa en el mercado común. Suriname, la República Dominicana y Haití son países observadores.
- 6 Véase: Porta, Fernando, "Apertura comercial e Integración Regional en América Latina", SELA, *Serie de Estudios de Desarrollo*, ED/17, julio 1991.
- 7 No parece apropiado hablar de convergencia de esquemas, puesto que las instituciones existentes muy bien podrían ser absorbidas y sustituidas por otras durante el proceso de la convergencia. Por ejemplo, dos esquemas, pueden converger en uno solo cualitativamente distinto y son muchas las alternativas que podrían surgir.
- 8 El Artículo 24 del Tratado de Montevideo 1980 reza: "Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de Integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana".

El Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay

Alejandro Jara

Abogado chileno, funcionario de la Cancillería de su país, desde 1987 presta funciones como Coordinador de Asuntos Comerciales en la Secretaría Permanente del SELA.

El presente artículo es una descripción y análisis de la situación de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales a fines de febrero de 1992.

I. Introducción

El 20 de diciembre de 1991, el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a nivel de Altos Funcionarios, Arthur Dunkel, entregó a los participantes un Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay. El 13 de enero de 1992, en una nueva reunión de ese Comité, los gobiernos aceptaron el texto como una base para proseguir las negociaciones.

El Proyecto de Dunkel fue elaborado sobre la base de las negociaciones emprendidas por las delegaciones. Sin embargo, como éstas no pudieron lograr consensos en las áreas claves, los gobiernos aceptaron que Dunkel y los Presidentes de los Grupos de Negociación arbitraran. En otras palabras, dichas autoridades elaboraron textos y propusieron fórmulas que, a su juicio, podían en el conjunto constituir un paquete equilibrado de resultados finales. Esta es una experiencia que tiene poco o ningún precedente en el campo de la regulación del comercio exterior. De tener éxito, ello podrían marcar una nueva tendencia de un rol fortalecido y militante de la Secretaría del GATT (eventualmente de la nueva Organización Multilateral de Comercio).

En la reunión del 13 de enero de 1992, el Comité de Negociaciones Comerciales aceptó la propuesta de Dunkel de proseguir las negociaciones bajo cuatro vías, con la intención

de que concluyeran aproximadamente en abril de 1992. Las primeras dos vías consisten en finalizar las negociaciones sobre acceso a los mercados para bienes y sobre compromisos iniciales en servicios, respectivamente.

La tercera vía corresponde a un trabajo de examinar los textos en todas las áreas a fin de que tengan coherencia jurídica en sí mismos y en las vinculaciones que puedan darse entre unos y otros.

La cuarta vía es, en el fondo, una válvula de escape que permitió que el Proyecto fuera aceptado como "base para proseguir las negociaciones". En efecto, ya para entonces se sabía que varios países, pero la Comunidad Económica Europea (CEE) en particular, tenían serias dificultades en aceptar el texto propuesto en materia agrícola. Dunkel definió a esta cuarta vía como la posibilidad de introducir ajustes o cambios en los textos si, luego de un examen de nuevas propuestas de las delegaciones, se registraba un consenso para ello.

II. Estructura y alcance del "Acta Final"

El Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, como lo indica el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales en su nota de presentación, "ofrece una representación concreta y global del paquete final de los resultados de la Ronda Uruguay". Conforme a la misma autoridad, la Ronda Uruguay es un "todo único" y nada es final hasta que todo esté acordado. La estructura de este documento incluye el Acta Final propiamente dicha y cuatro Anexos. El Anexo I se refiere al Comercio de Mercancías e incorpora, por una parte, el Protocolo de la Ronda Uruguay (1992) anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que constituye el documento legal que englobará todas las concesiones arancelarias y no arancelarias

por producto negociadas en materia de acceso a los mercados y, por la otra, una serie de textos como son: Normas de Origen; Inspección previa al embarque; Antidumping; Obstáculos técnicos al comercio; Procedimientos para el trámite de licencias de importación; Subvenciones y derechos compensatorios; Valoración en aduana; Compras del sector público; Agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias; Salvaguardias; Aspectos de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; Textiles y Vestido; y textos relativos a los Artículos del GATT, las disposiciones en materia de balanza de pagos, la solución de diferencias y el funcionamiento del sistema del GATT.

El Anexo II contiene el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios. El Anexo III comprende el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas. El Anexo IV contiene, finalmente, el Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio.

El Acta Final es el instrumento mediante el cual los participantes en la Ronda Uruguay certifican que todo el paquete de acuerdos anexo constituye los resultados de las negociaciones. Al adoptarla, en una futura reunión del CNC, adquieren el compromiso de someter dichos resultados a sus respectivas autoridades nacionales competentes, con el fin de obtener la aprobación para ratificar dichos instrumentos conforme a sus procedimientos constitucionales.

El Proyecto de Acta Final contiene los siguientes elementos de importancia:

- La entrada en vigor de los instrumentos negociados a más tardar el 1° de enero de 1993;
- El establecimiento de una Organización Multilateral de Comercio: "...con objeto de crear la infraestructura administrativa necesaria para la aplicación internacional de los

resultados de la Ronda Uruguay, ...":

—La celebración de un Período Extraordinario de Sesiones de las PARTES CONTRATANTES a nivel Ministerial, a más tardar a fines de 1992, para decidir sobre la aplicación internacional de los resultados de la Ronda;

—Posteriormente a la citada Sesión, una reunión de Ministros antes del final de 1992 para decidir las fechas de entrada en vigor de los instrumentos a la luz del estado de situación de las ratificaciones nacionales;

—Un acuerdo sobre la conveniencia de la aplicación definitiva del Acuerdo General a contar de la fecha de entrada en vigor de los resultados de la Ronda Uruguay;

—La aceptación de los instrumentos "...como un todo...", sin perjuicio de que los participantes en la Ronda que no sean partes contratantes del GATT deben negociar su adhesión a dicho Acuerdo.

III. El nuevo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Al finalizar la Ronda Uruguay, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) será un instrumento diferente al que se encuentra en vigor actualmente. El Proyecto de Acuerdo sobre la Organización Multilateral de Comercio (OMC) así lo reconoce, al disponer que el Acuerdo General resultante del Acta Final de la Ronda Uruguay "es jurídicamente distinto" del Acuerdo General fechado el 30 de octubre de 1947.

Las características del "nuevo" Acuerdo General se reflejan fundamentalmente en el hecho de que el Proyecto de Acta Final señala la conveniencia que se aplicará en forma definitiva, y que la aceptación de los instrumentos resultantes de la Ronda Uruguay se hará como un todo. Además, el proyecto de Acuerdo indica que podrán ser miembros de la OMC las partes contratantes que acepten todos los acuerdos resultantes de la Ronda

Uruguay. Se señala también que aquellos participantes en la Ronda que no son partes contratantes habrán de finalizar primero su proceso de Adhesión al GATT. Asimismo, los resultados de las negociaciones sobre acceso a los mercados se incorporarán al Protocolo de la Ronda Uruguay (1992), lo cual reflejará las nuevas condiciones de acceso a los mercados.

En el curso de la Ronda Uruguay, se entablaron negociaciones sobre algunos de los Artículos del Acuerdo General con el objetivo de aclarar sus disposiciones, reforzarlos, interpretarlos y dar una mayor transparencia y eficacia a su funcionamiento. Estas negociaciones han resultado en enmiendas efectivas a los artículos correspondientes mediante procedimientos diferentes a los establecidos en el Acuerdo General (1947).

Finalmente, debe destacarse que el texto de la OMC prevé la incorporación a la organización de los Acuerdos sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS) y sobre Servicios. Aun cuando la Instrumentación Internacional de dichos acuerdos se decidirá, a nivel Ministerial, al final de las negociaciones, ellos serán probablemente incorporados al marco de la nueva Organización Multilateral de Comercio. Por su importancia e interés, se describen a continuación los resultados propuestos en materia de solución de diferencias y sobre el establecimiento de una Organización Multilateral de Comercio.

IV. Solución de diferencias

El objetivo de la negociación es mejorar el sistema de solución de las controversias comerciales, a fin de hacerlo más satisfactorio y expedito, y de esa forma garantizar la preservación de los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo General e interpretar las disposiciones de dicho instrumento.

Los resultados están recogidos en

tres textos que deben ser considerados en su conjunto. Estos textos son:

I Entendimiento sobre Reglas y Procedimientos de la Solución de Diferencias; II Elementos de un Sistema Integrado de Solución de Diferencias; y III Suspensión de las Concesiones. Mediante los resultados de estas negociaciones se:

—Obtiene mayor automaticidad y precisión en los procedimientos, incluyendo los relativos a buenos oficios, conciliación y mediación;

—Revierte la regla del consenso en las Instancias claves de los procedimientos, gracias a lo cual se requiere de un consenso para impedir el establecimiento de un panel, desaprobar el informe de un panel o el del Organos de Apelación, o rechazar la petición de suspender concesiones u otras obligaciones;

—Establece el derecho de apelación, incluyendo la constitución de un órgano permanente de apelación, limitado a cuestiones de derecho;

—Se refuerza la vigilancia sobre la aplicación de las recomendaciones;

—Se establece un mecanismo de arbitraje;

—Se refuerza el rol de las PARTES CONTRATANTES en la autorización de medidas de retorsión;

—Se establecen disciplinas y procedimientos detallados que posibilitan la suspensión de concesiones en sectores diferentes al del producto, servicio o derecho de propiedad intelectual que ha sido el objeto de la controversia; y

—Se dispone que las recomendaciones del mecanismo no son vinculantes en los casos en que el motivo de la controversia sea una medida que no contravenga las normas del Acuerdo General, pero que anule o menoscabe beneficios derivados de la aplicación de dicho Acuerdo.

En caso de aprobarse el Sistema Unificado de Solución de Diferencias, se establecería un Organos de Solución de Diferencias que absorbería todas las funciones que actualmente competen al Consejo de Representantes del GATT y a los Comités de los Códigos en esta

esfera, además de las previstas en los acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual, lo que es necesario para el buen funcionamiento de la OMC tal como está propuesto.

Los textos relativos a la solución de diferencias refuerzan y mejoran considerablemente el sistema actual, además de los progresos obtenidos en la Decisión de Mitad de Período (1989).

La reversión de la regla del consenso y el mecanismo de arbitraje contribuyen a que el sistema sea cuasi-automático en sus etapas más cruciales creando, así, las bases para evitar que la parte perdedora en una controversia pueda bloquear el consenso y paralizar los procedimientos.

La idea del sistema integrado de solución de diferencias, incluyendo la suspensión de concesiones en sectores diferentes, así como las mejoras señaladas tornarla, en la práctica, innecesaria la aplicación de medidas unilaterales, como las previstas en la legislación de los Estados Unidos (Secciones 301, Super 301 y 301 Especial).

V. Organización Multilateral de Comercio

Como se mencionó al principio, el Proyecto de Acta Final sugiere el establecimiento de la Organización Multilateral de Comercio: "...con objeto de crear la infraestructura administrativa necesaria para la aplicación internacional de los resultados de la Ronda Uruguay." El Proyecto de Acuerdo sobre la OMC obedece a una concepción global. La OMC constituirá: "...el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre los miembros...". El Proyecto establece también disposiciones sobre personalidad jurídica de la organización; su ámbito y funciones; su estructura; su secretaría; su presupuesto y contribuciones; y otras disposiciones de carácter general.

La OMC cubrirá el "nuevo" GATT; los Acuerdos de la Ronda Tokio renegociados en la Ronda Uruguay; el Acuerdo sobre Servicios y sus instrumentos jurídicos conexos (compromisos iniciales); el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual; el mecanismo de solución de diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales¹.

Pueden ser Miembros de la OMC todas las partes contratantes que acepten todos los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay; los participantes en la Ronda que no son partes contratantes habrán de terminar primero su proceso de adhesión.

La estructura prevé una Conferencia Ministerial que se reunirá cada dos años y un Consejo General; asimismo, se establece un Consejo sobre Bienes, uno sobre Comercio de Servicios, otro sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, un Órgano de Solución de Diferencias, un Mecanismo de Examen de la Política Comercial, entre otros órganos.

La OMC constituye un marco sólido y nuevo que transforma y refuerza institucional y funcionalmente el sistema multilateral de comercio.

VI. El entorno internacional y los resultados de la Ronda Uruguay

Los cambios ocurridos en el mundo han sido de grandes proporciones y trastocado todo el ámbito de las relaciones internacionales, incluyendo las económicas. La realidad y necesidades del presente son muy diferentes de las prevalecientes cuando se lanzó la Ronda Uruguay en Septiembre de 1986. De dichas transformaciones surgen nuevas oportunidades y desafíos para la comunidad internacional que, en el plano comercial, hacen más necesario que nunca lograr un efectivo fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y de la vinculación de éste con las demás esferas de las relaciones económicas internacionales.

Esto constituye uno de los principales objetivos de la Declaración de Punta del Este, y un imperativo al cual deben responder los resultados de la Ronda Uruguay. El lanzamiento de la NCM generó la expectativa de detener y luego revertir el deterioro persistente del sistema multilateral de comercio. En algunas áreas como la solución de diferencias y la vigilancia multilateral de las políticas comerciales se han registrado avances importantes. Sin embargo, se advierte un agotamiento del capital político que ha sustentado el esfuerzo de más de cinco años de negociaciones, así como una creciente pérdida de credibilidad en el sistema del GATT en los círculos políticos, empresariales y académicos.

Son importantes también los cambios introducidos por muchos países de la región en sus políticas económicas y la consecuente apertura de sus regímenes comerciales. Muchos países de la región han realizado o están en proceso de modificar en dicho sentido sus políticas comerciales. Ello debe ser un elemento adicional para juzgar si los resultados de la Ronda Uruguay apuntalan y refuerzan esas transformaciones. En efecto, los cambios operados y la prioridad otorgada al sector externo presupone un entorno internacional que posibilite un creciente acceso a los mercados externos, y un sistema con las garantías jurídicas eficaces para preservar las condiciones de acceso negociadas, así como impedir la discriminación y promover la liberalización del comercio. Para los países de América Latina y el Caribe es vital contar con un sistema multilateral de comercio fortalecido y tener la expectativa que éste podrá evolucionar positivamente. Debe entonces preguntarse si el Proyecto de Acta Final contiene elementos que lo aproximen a los presupuestos referidos, y cuáles son los que faltan para los efectos de iniciar una definición del futuro programa de trabajo. Desde otro ángulo, es pertinente contrastar los resultados

propuestos con la posibilidad de que prevalezca el *status quo*. Mucho énfasis se ha puesto en las características de una nueva estructura económica internacional, descritas a menudo mediante conceptos como el de interdependencia, regionalización, globalización, entre otros. Sin lugar a dudas, y así ha sido la experiencia de la región, han habido importantes cambios iniciados en la década de los 80 y muchos de ellos están en pleno desenvolvimiento. Al respecto, es preciso tener en consideración algunas de las oportunidades y desafíos que se perfilan en el nuevo ordenamiento de la economía mundial, a fin de aquilatar los posibles resultados de la Ronda Uruguay, y proyectar la acción de los gobiernos en el "nuevo" sistema multilateral de comercio. A continuación se esbozan algunas consideraciones sobre ciertas áreas.

Los resultados de la Ronda Uruguay implicarán mejoras en las condiciones de acceso para ciertos sectores en muchos países. Dichos resultados deben ser cuidadosamente analizados y divulgados a fin de que tanto gobiernos como exportadores estén en las mejores condiciones posibles para aprovechar las concesiones negociadas. Quedarán, obviamente, varias medidas arancelarias y no arancelarias vigentes, que deberán ser analizadas para determinar cuál es el real valor de los resultados de la Ronda Uruguay, y contar con una base de datos actualizada que perfilará el ámbito de futuras negociaciones.

Los resultados en materia de compromisos sobre acceso a los mercados para los servicios deben, también, ser cuidadosamente analizados, pese a que probablemente no se generen nuevas oportunidades de comercio e inversión. Sin embargo, las características y tendencias de la economía mundial y de las estructuras de producción implican que el problema de acceso a los mercados no podrá, en el futuro, ser visto como una mera

cuestión de barreras y medidas aplicadas en la frontera. En efecto, el análisis del acceso tendrá que considerar cuestiones como la producción y comercialización de la tecnología, las políticas de competencia nacionales, y las políticas y regímenes en materia de inversiones. Forzoso será también integrar al análisis las consideraciones relativas al medio ambiente, con el propósito principal de evitar que las medidas adoptadas en este ámbito tengan efectos negativos sobre el comercio y que, por el contrario, no exista contradicción de objetivos entre comercio y dicha esfera. Finalmente, será necesaria una visión renovada de la dimensión del desarrollo que proporcione una racionalidad económica al apoyo y sustento que la comunidad internacional preste a los esfuerzos de crecimiento y desarrollo.

VII. La Ronda Uruguay y las mutaciones del sistema Internacional

La Declaración de Punta del Este es, en el fondo, la expresión de la voluntad colectiva de la comunidad internacional para hacer frente a los problemas y tensiones, que de manera creciente, erosionan el sistema multilateral de comercio. El concurso de voluntades para definir los objetivos contenidos en la Declaración citada son, por su alcance y dimensión, un progreso notable en materia de cooperación económica internacional. Por lo tanto, una forma de apreciar los resultados de la Ronda Uruguay es verificar si éstos cumplen y en qué medida con los objetivos fijados inicialmente. A continuación se esboza una síntesis horizontal de los objetivos acordados en septiembre de 1986. En primer lugar, un propósito central de la Ronda fue el de revertir un creciente proteccionismo que, además, se caracterizaba por formas de aplicación discriminatoria. Esta es una cuestión que no está limitada al atractivo pero altamente

ineficaz compromiso de desmantelamiento. Más bien, ella permea prácticamente toda la Declaración de Punta del Este, pues tiene relación con las negociaciones sobre acceso, textiles y agricultura, reglas, funcionamiento del sistema, servicios, etc.

El segundo gran objetivo es lograr una sustancial liberalización del comercio. Ello es un objetivo económicamente conveniente aún en un contexto unilateral, pero que muchas veces sólo es posible lograr, políticamente, mediante un ejercicio multilateral. Liberalizar el comercio no es tan sólo negociar mejores condiciones de acceso, sino de qué manera importante apuntalarlas con un sistema fortalecido mediante reglas, disciplinas y procedimientos que circunscriben el margen de acción de los gobiernos en la formulación de sus políticas comerciales.

El tercer rasgo de la Declaración de Punta del Este, pero que no figura de manera explícita, es el de lograr reglas de juego que eviten o tornen innecesario recurrir a acciones unilaterales fuera del marco jurídico del sistema, ya sea que éstas estén destinadas a brindar mayor protección a un sector de la producción o que sean empleadas para lograr cambios en las políticas comerciales, de propiedad intelectual o de inversiones en otros países. El unilateralismo, por lo general, sólo puede ser ejercido eficazmente por las grandes potencias comerciales, y por lo tanto, se trata de un objetivo orientado a contener los desbordes en la formulación y aplicación de la política comercial de unos pocos países o agrupaciones de países. En lo más inmediato y particular, se trata de obtener resultados que, en su conjunto, constituyan una efectiva disciplina para los Estados Unidos de América.

Un cuarto objetivo consiste en fortalecer las reglas y disciplinas del sistema. De hecho y desde hace varios años, se ha producido un virtual quiebre del consenso básico que necesariamente debe sustentar

el conjunto de reglas y disciplinas que conforman el sistema del GATT. Para muchos observadores, el GATT se había transformado en un cajón al cual recurrir en caso de requerirse, justificadamente o no, una excepción para proteger un sector particular, en lugar de constituir el punto de referencia obligado para definir e instrumentar a nivel nacional una política comercial. En consecuencia, tras el propósito de fortalecimiento de las reglas y disciplinas está el de restaurar el consenso multilateral y, por lo tanto, el respeto al marco jurídico. También está implícito en este objetivo una modernización de las reglas y disciplinas, a fin de que éstas respondan a nuevas condiciones tanto de la competencia internacional, como de las relaciones de inversión y financiamiento que caracterizan a las actividades de los agentes económicos en todo el mundo.

En quinto lugar, debe enfatizarse el objetivo de mejorar el mecanismo para la solución de diferencias. Este ha jugado un rol central en el funcionamiento del sistema y es vital para la seguridad y estabilidad de las obligaciones y derechos negociados, particularmente para países medianos y pequeños. Fortalecer el sistema de solución de diferencias, tal como fue concebido en la Declaración de Punta del Este, implica vencer las fuertes resistencias de varias partes contratantes que hasta ahora hablan bloqueado un resultado adjudicatorio, cuando éste era desfavorable a sus pretensiones e interpretaciones. El cumplimiento de este objetivo es, en último término, la única garantía de que se respetarán los compromisos asumidos en el curso de las negociaciones.

Un sexto objetivo es la integración de los sectores de los textiles y agricultura a las reglas multilaterales. En ambos sectores los países desarrollados han gozado de un tratamiento diferenciado y más favorable por varias décadas, pese a lo cual la contraposición de intereses dista mucho de ser netamente

Norte/Sur. Tal es la magnitud de la distorsión e inequidad ocasionada por la vigencia de regímenes de comercio incompatibles con los principios y objetivos del GATT, que la obtención de resultados positivos en ambos sectores fueron desde un inicio planteados como necesarios para concluir con éxito las negociaciones en otras áreas, particularmente los denominados "nuevos temas".

En séptimo lugar, y respondiendo a los objetivos de negociación de los Estados Unidos y de otras partes desarrolladas, se propuso ampliar la cobertura del sistema incorporando disciplinas sobre comercio internacional de servicios y protección de los derechos de propiedad intelectual. Una de las consecuencias no explícitas de estos objetivos es la de reformar la institucionalidad del GATT, a fin de establecer un organismo con capacidad jurídica para administrar acuerdos en estas áreas; lo que se refleja en la creación de la OMC.

Finalmente, con el objetivo de contribuir a resistir las presiones proteccionistas a nivel nacional, se esbozó el propósito de obtener una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas a nivel multilateral. De esta manera se podría facilitar la aplicación de las políticas, incluyendo la comercial, como un todo coherente. Asimismo, ello permitiría que los compromisos adquiridos en el sistema multilateral de comercio fueran compartidos por todas las autoridades económicas nacionales y por organismos internacionales con competencia en las esferas de la economía, y no exclusivamente por los Ministerios responsables del comercio exterior.

VIII. Conclusiones

Más arriba se hizo referencia al proceso de globalización de la economía mundial y los desafíos y oportunidades que presenta. Los resultados de la Ronda Uruguay se insertan en este contexto de cam-

bios acelerados e interdependientes. Los textos relativos a los derechos de propiedad intelectual, los servicios y la agricultura, indican que la comunidad internacional ha procedido bajo la convicción de que el sistema de comercio multilateral ya no puede limitarse a establecer disciplinas sobre las políticas e instrumentos nacionales que regulan, en la frontera, el comercio de bienes.

En efecto, en materia de propiedad intelectual se definen nuevos derechos y el alcance de los mismos. En el fondo, las nuevas normas regulan aspectos muy importantes de las **condiciones de producción** del conocimiento, y en particular de la tecnología. En cuanto a los servicios, el acuerdo cubre modalidades de prestación transfronteriza y también las que requieren de una presencia comercial, que generalmente van a revestir la forma de una inversión extranjera. Nuevamente, se está ante disciplinas multilaterales que van más allá de las fronteras y miran a las condiciones de producción, en este caso de los servicios. En agricultura, el proceso que se pretende iniciar bajo la Ronda Uruguay ataca la raíz del problema que ha aquejado al comercio en este sector, es decir, se trata de una reforma de las políticas nacionales agrícolas pues se establecen límites efectivos a las mismas, dado los efectos que tienen sobre el comercio internacional.

Si acaso la tendencia anotada es inevitable y aconsejable es una interrogante que no puede ser contestada aquí y que, en cualquier caso, requiere de un análisis más exhaustivo de la evolución de la economía mundial, de las nuevas formas de organización de la producción de bienes, servicios y conocimientos, y de la creciente interdependencia en las relaciones económicas internacionales. Lo que sí parece claro es que ya no se podrá seguir pensando que la acción multilateral de los gobiernos se dé en el contexto de marcos de

derechos y obligaciones organizados en compartimientos estancos. Desde esta perspectiva, hay que tratar sobre las cuestiones y temas que, estando estrechamente relacionados con el comercio, aún no cuentan con una regulación multilateral.

Así, por ejemplo, son crecientes los esfuerzos bilaterales para suscribir convenios de protección y fomento de las inversiones extranjeras. La vinculación con el comercio y producción de bienes y servicios es obvia. Quizás sea necesario iniciar un proceso de apoyo a los esfuerzos bilaterales, mediante un cierto grado de armonización multilateral en materia de protección y fomento de la inversión extranjera.

Otro ejemplo más directamente relacionado con el comercio en sí, lo constituye la regulación interna que los países tienen sobre la competencia. Si la regulación es muy fuerte al punto de crear cuellos de botella a la competencia, ello afectará a los productos o servicios importados cuyas condiciones de acceso a los mercados se verán entonces menos-cabadas, pese a los compromisos contractuales que al respecto se hayan asumido bajo el actual sistema multilateral de comercio. El mismo efecto puede darse si la reglamentación de la competencia es débil o presenta vacíos, dando lugar a una cartelización y/o conductas de tipo monopólicas. Se concluye, entonces, que para proteger las condiciones de acceso a los mercados es preciso avanzar en la elaboración de disciplinas que protejan la competencia interna en los países. De la misma forma, el tema "vedette" de estos años, el medio ambiente, debe ser enfrentado para resolver la aparente contradicción que presenta esa esfera con la del comercio. Ello debe realizarse para evitar que la fuerza política y los intereses económicos permitan el empleo de medidas comerciales para lograr objetivos ambientales cuando I no hay consenso o acuerdo internacional sobre estos últimos y II las

medidas comerciales no sean las óptimas desde el punto de vista de la eficiencia económica.

Los tres ejemplos mencionados han sido tocados de una manera u otra en la Ronda Uruguay, pero no estaban incluidos entre los objetivos de la Declaración de Punta del Este. Como tales, estas cuestiones están ausentes de los resultados. Sin embargo, es oportuno verificar, aún hipotéticamente, si el sistema multilateral que resulta de la Ronda tiene la capacidad jurídica y la credibilidad política para acoger y promover una efectiva cooperación internacional en cuestiones como las señaladas. En principio, la respuesta es positiva y ello es un índice válido de la medida en que los resultados de la Ronda refuerzan el sistema multilateral de comercio (y producción).

De la descripción y análisis de los resultados contenidos en el Proyecto de Acta Final, se puede concluir que se refuerza, en ciertos casos considerablemente, el sistema multilateral de comercio. En general, los relativos a la esfera de reglas y de los acuerdos de la Ronda Tokio resuelven varios de los problemas que afectaban las relaciones comerciales. Pese a las deficiencias y vacíos, los acuerdos en materia de textiles y vestido y de agricultura implican un proceso de gradual integración a las reglas del GATT, y las disciplinas nuevas en el segundo sector referido, también contribuyen a reforzar el sistema. Igual ocurre con los aspectos institucionales, el funcionamiento del sistema del GATT y la solución de diferencias.

El principio de la no discriminación ha sido respetado y fortalecido, pese al mecanismo de modulación de cuotas bajo las normas sobre salvaguardias y la transición en textiles y vestido. Es importante destacar que, en una importante medida, los resultados contribuyen a proscribir todo tipo de acuerdo de repartición de mercado o de comercio administrado, y que los existentes estarán sujetos a un proceso de

desmantelamiento. Los resultados en materia de las disciplinas que regulan la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio (artículo XXIV) pueden adolecer de algunos vacíos a esta importante exención del trato de la nación más favorecida.

El trato diferenciado y más favorable adquiere una concreción práctica y operacional en muchas de las áreas cubiertas por el Acta Final. Esto no quiere decir que sea suficiente, pero sí revela el propósito de ir más allá de las normas programáticas y buenas intenciones. Como contrapartida, en ciertos casos hay resultados que implican una graduación, como es el caso de la obligación que surge del Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios en el sentido de que muchos países en desarrollo deberán eliminar los subsidios a la exportación que actualmente mantienen.

En cuanto a los nuevos temas, es decir, la protección de los derechos de propiedad intelectual y los servicios, la Ronda Uruguay culmina con un importante esfuerzo de codificación de nuevas disciplinas en sendos marcos multilaterales de derechos y obligaciones. La inserción de estas áreas bajo la cobertura de una Organización Multilateral de Comercio, implica ampliar considerablemente el ámbito de competencia de la esfera de las relaciones comerciales internacionales. En el área de servicios se anotan varias cuestiones que deberán ser reglamentadas más adelante, y posiblemente sea necesario prever una renegociación de ciertas disciplinas a la luz de la aplicación práctica de las mismas. En cuanto a la protección de los derechos de propiedad intelectual, debe ser motivo de alguna preocupación que coexistan bajo la OMC sistemas que parecen antitéticos: por una parte dos sistemas (bienes y servicios) que tienen el objetivo de promover un comercio más libre y sin discriminación, y por el otro, uno que protege temporalmente monopolios que, por defini-

ción son discriminatorios y no son conducentes a un comercio más abierto. Es una pregunta abierta cómo esta contradicción podrá afectar la evolución del sistema en su globalidad y a los subsistemas que lo componen.

El sistema de solución de diferencias, como ya se ha anotado, resulta significativamente fortalecido y parece encaminarse a resolver todos los problemas y vacíos que presentaba. En éste reposa la garantía, en especial de países medianos y pequeños, de tener un efectivo recurso para proteger sus intereses y concretar los beneficios derivados de derechos y obligaciones. También es posible que el nuevo mecanismo haga innecesaria la aplicación de medidas unilaterales y sanciones, particularmente las practicadas por las grandes potencias comerciales. La idea de tener un sistema integrado para todos los subsistemas y que sea administrado por un órgano propio, podrá dar coherencia y mayor credibilidad al

mecanismo de solución de diferencias.

El establecimiento de una Organización Multilateral de Comercio deriva de la necesidad de administrar los resultados que van más allá del comercio de bienes. La aplicación definitiva del GATT y la aceptación de los resultados como un todo son rasgos que, a la larga, deberían ser apreciados positivamente. En efecto, existiría por primera vez una verdadera organización y no un mero acuerdo, con una competencia ampliada (y ampliable) y con la potencial capacidad política para administrar los resultados y hacer frente a los nuevos desafíos. Además, se resuelve el problema de la "balcanización" del GATT que se hizo presente con los Códigos de la Ronda Tokio de participación limitada y que afectaban la unidad y coherencia del sistema. Pese a que los resultados sobre acceso a los mercados están pendientes, se pueden formular dos consideraciones. Primero, el fortale-

cimiento del sistema en reglas, funcionamiento, solución de diferencias y aspectos institucionales conducen a apuntalar lo que resulte en materia de liberalización del comercio en las negociaciones sobre acceso. Segundo, se puede adelantar que la modalidad de negociación impuesta por los Estados Unidos (producto por producto sobre la base de peticiones y ofertas) ha sido perjudicial para el proceso negociador. Por una parte, ante el número de países participantes y el volumen de comercio y la cantidad de productos dicha modalidad de negociación es, por decir lo menos, altamente ineficiente. Por la otra, esa modalidad inevitablemente margina y en algunos casos excluye a productos de gran importancia e interés a países pequeños y medianos pero que tienen una participación relativamente pequeña en los grandes mercados.

Resultados de la UNCTAD VIII en el contexto de la reestructuración institucional de las Naciones Unidas

Oscar R. de Rojas

Diplomático venezolano, fue Representante Permanente Alterno de su país ante los Organismos Internacionales en Ginebra. Ejerció la presidencia de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD en el 36º período de sesiones. Actualmente se desempeña como Asesor Especial en el SELA.

I Antecedentes de la "reestructuración"

No es la primera vez en la historia reciente que se adelantan iniciativas para "reestructurar y revitalizar" las estructuras de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. No puede olvidarse, por ejemplo, el importante ejercicio de reestructuración llevado a cabo en 1977, promovido por los países en desarrollo, el cual llevó, entre otras cosas, al establecimiento de la recientemente eliminada oficina del Director General para el Desarrollo y la Cooperación Económica Internacional. Desde 1985 hasta el presente, puede considerarse que se ha venido planteando un nuevo esfuerzo casi continuo de revisión y reestructuración, aunque con causas y objetivos marcadamente distintos, no solamente de los de la década anterior, sino de dos fases de sí mismo, al notarse una evolución cualitativa importante cuando se compara la etapa comprendida entre 1985 y 1990 con la etapa a partir de 1991.

A mediados de la década pasada, la causa fundamental que motivó el planteamiento de una nueva reestructuración fue la crisis financiera de la Organización, ocasionada directamente por la deliberada

retención de las contribuciones financieras de los Estados Unidos. Las autoridades de este país (tanto ejecutivas como legislativas) habían hecho valer su opinión de que la ONU se había apartado cada vez más de la línea de trabajo que se consideraba "apropiada" lo que, aunado a una supuesta gran ineficiencia administrativa del Organismo, les obligaba a la retención de su cuota hasta tanto no se tomaran los "correctivos" correspondientes. Fue así que surgió el controvertido "Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", (mejor conocido como "Grupo de los 18") que presentó su informe al 41º. Período de Sesiones de la Asamblea General en 1986. En ese período de sesiones, la Asamblea adoptó la Resolución 41/213 sobre la aplicación de las recomendaciones de dicho informe, en la que se pidió, además de una reducción de puestos en toda la Secretaría de la ONU, un "estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus funciones en las esferas económica y social", bajo la coordinación de una Comisión especial del ECOSOC establecida para este propósito. Durante los dos años siguientes se intentó llevar a cabo este gran ejercicio de revisión, solicitándose a los distintos órganos, comisiones y otros cuerpos subsidiarios tanto de la Asamblea General como del ECOSOC que realizaran sus propias evaluaciones y elevaran sus conclusiones y recomendaciones a la mencionada Comisión Especial. Debe destacarse que la UNCTAD fue una de las instituciones que más en serio tomó esta responsabilidad, estableciendo para ello un Grupo de Trabajo especial el cual sesionó durante más de un año, acordando importantes reformas y mejoras en las estructuras y procedimientos de trabajo internos del organismo. El Informe de la UNCTAD fue uno de

los elementos más importantes contenido en el Informe final global presentado por la Comisión Especial, primero al ECOSOC y después a la Asamblea General, en sus respectivos períodos de sesiones de 1988.

El informe de la Comisión Especial, si bien sirvió para "ablandar" algunas de las posiciones más rígidas en Washington y otras capitales y abrió la puerta para una reconsideración del tema de la retención ilegal de contribuciones, no satisfizo por completo a los países industrializados de "línea dura", que exigían aún más recortes en los gastos y funcionarios de la Organización y así como un reorientación general de las prioridades de trabajo de la ONU. Esto hizo que el tema se mantuviese inscrito en el temario de la Asamblea General y que se adoptaran resoluciones (de tipo eminentemente procesal) solicitando al Secretario General que continuara sus estudios y evaluaciones sobre la materia en los períodos de sesiones de 1989 y 1990.

En este momento tuvieron lugar la Guerra del Golfo, el colapso de los regímenes de Europa Oriental, el lanzamiento del concepto del "Nuevo Orden Internacional", y la "reconciliación" de las principales potencias industrializadas con las Naciones Unidas, particularmente el Consejo de Seguridad. Todo pareció cambiar 180 grados, ya que la Institución villana de antes apareció de la noche a la mañana convirtiéndose en la salvadora de la humanidad, claro que con las "reorientaciones y correctivos" adecuados... Ya no se habló de retener cuotas sino, por el contrario, de dar más recursos para las actividades (apropiadas) de la Organización. Por eso se decía antes que se pasa a una nueva fase, con cambios cualitativos en las razones y en los objetivos de la reestructuración. En términos muy generales, puede decirse que se propone reforzar al sector político de la ONU, en detrimento del sector económico.

Es este contexto que la Asamblea General reanuda su 45º. Período de Sesiones, en mayo de 1991, con el objeto exclusivo de dedicarse a considerar el tema de la "reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social". Después de un par de semanas de intenso trabajo, se adoptó la resolución 45/264 en cuyo anexo se exponen los "principios y directrices básicos para la reestructuración", una serie de objetivos y medidas (principalmente para reformar el propio Consejo Económico y Social) y las cuestiones que se habrían de abordar en el futuro; entre éstas caen la reforma de la propia Secretaría y una nueva reestructuración de los distintos cuerpos subsidiarios, incluyendo las Comisiones funcionales y regionales y organismos como la UNCTAD. Esta resolución 45/264, por cierto, debe considerarse que contiene una serie de elementos positivos, destacándose las modificaciones introducidas a los procedimientos de trabajo del ECOSOC y la reafirmación de la **función coordinadora de todo el sistema** que le atribuye a este órgano la Carta de las Naciones Unidas. Esto es especialmente importante con respecto a la labor de las agencias especializadas y demás organismos "semi-independientes" del sector financiero y comercial del Sistema. En la Resolución se especifica, por ejemplo, que los jefes ejecutivos de estas organizaciones estarán llamados a participar en el segmento de "alto nivel" con el que en lo sucesivo se iniciarán los períodos de sesiones anuales del ECOSOC, incluyendo un "diálogo y discusión políticos en relación con los acontecimientos importantes ocurridos en el ámbito de la economía mundial y la cooperación económica internacional". El segmento de alto nivel será seguido de cuatro o cinco días de sesiones dedicadas a la "coordinación de las actividades de los organismos especializados, los órganos, las organizaciones y las dependencias del sistema de las

Naciones Unidas en las esferas económica y social, de conformidad con los Artículos 63 y 64 de la Carta".

En su Período Ordinario de Sesiones de 1991, la Asamblea General se abocó seguidamente a iniciar el análisis para la reforma de alguno de los cuerpos subsidiarios, entre ellos, las Comisiones Regionales, el Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, el Comité de Recursos Naturales y el Comité de Desarrollo y Utilización de Fuentes de Energía Nuevas y Renovables. El tema de la reestructuración quedó inscrito en forma permanente para los siguientes períodos de sesiones, comenzando con el del presente año. La cuestión de la UNCTAD obviamente no fue abordada por la proximidad de la Conferencia de Cartagena de Indias.

II. La UNCTAD VIII: el "Compromiso de Cartagena"

Los resultados de la UNCTAD VIII —el llamado "Compromiso de Cartagena"— tiene necesariamente que verse en el contexto de todo lo anteriormente referido, por lo menos en lo que concierne a los aspectos principistas e institucionales, los cuales conforman más de la mitad del documento final de la Conferencia.

El documento comienza con un recuento de lo que serían los "retos y posibilidades de comercio internacional y desarrollo en el decenio de 1990", en el que se destacan aspectos tales como las oportunidades que brinda a la humanidad el fin de la Guerra Fría, la inadmisibilidad de que se mantengan situaciones de pobreza extrema; la casi universalidad de los procesos de apertura y ajuste económico (incluyendo reformas tendientes a aprovechar los mecanismos del mercado y fortalecer el rol del sector privado); la democratización y fomento del respeto de los derechos humanos, los procesos de integración regional,

etc. Se plantea que existe una "creciente convergencia en las cuestiones y prioridades en materia de desarrollo que posibilita una **nueva empresa común para el desarrollo**" ("a new partnership for development").

Se señala que esta nueva empresa común para el desarrollo exigirá "políticas nacionales eficaces para conseguir un crecimiento y un desarrollo no inflacionarios y sostenidos, respaldos firmemente por cooperación internacional para crear un entorno económico exterior favorable, en el que cada país contribuya a lograr este objetivo teniendo en cuenta sus capacidades y su peso en la economía mundial..." Se desglosan "dos orientaciones amplias de política", siendo la primera, **la buena gestión**, en los ámbitos nacional e internacional y, la segunda, **el desarrollo sostenible**. Sobre la buena gestión a nivel internacional (algo en lo que insistieron mucho los países latinoamericanos) se hace hincapié en que "es indispensable una cooperación internacional más estrecha, para mejorar los sistemas, las estructuras y los mecanismos que hasta ahora han servido de soporte a las relaciones económicas internacionales, particularmente en lo que se refiere al comercio y a las cuestiones monetarias y financieras... La buena gestión a nivel internacional exige una mayor transparencia y la participación efectiva de todos los países en estos procesos, y que los países respeten íntegramente las normas multilaterales convenidas". Todo lo anterior lleva en el documento a tres series de conclusiones y recomendaciones en materia de "adaptación institucional" de la UNCTAD: **1** sobre las propias funciones del organismo; **2** sobre la adaptación, reorientación y consolidación de la actividad sustantiva del mismo; y **3** sobre el fortalecimiento de su maquinaria intergubernamental y mejora de sus métodos de trabajo. Se comienza por reafirmar que el proceso de desarrollo institu-

cional de la UNCTAD "debe contribuir al ejercicio iniciado recientemente por la Asamblea General para la reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas", y que la Conferencia "constituye el elemento central más adecuado, dentro de las Naciones Unidas, para el tratamiento integrado del desarrollo y las cuestiones interconexas en las esferas clave del comercio, las finanzas, la inversión, los servicios y la tecnología..."

En materia de las **funciones** de la UNCTAD, el cual es uno de los aspectos sobre el que los ministros latinoamericanos hicieron más énfasis en su reunión de Consulta previa a la UNCTAD VIII celebrada en el SELA en agosto de 1991, se deja claro que éstas son, y deben seguir siendo, esencialmente las siguientes cuatro: el análisis de políticas; las deliberaciones intergubernamentales, incluyendo las negociaciones; el control, la ejecución y el seguimiento; y la cooperación técnica. Como puede verse, esta enumeración coincide en rasgos generales con aquella delineada por los países latinoamericanos en su reunión de coordinación. Sin embargo, hay importantes diferencias de precisión y enfoque. El documento señala que "la labor sustantiva de la UNCTAD debe consistir en una secuencia dinámica y progresiva, que comprenda la determinación inicial de un conjunto pertinente de cuestiones; la preparación de trabajos analíticos de gran calidad...; la organización de consultas, diálogos y contactos intergubernamentales a fin de determinar las esferas de convergencia y, **cuando proceda**, iniciar negociaciones..." Se señala que las negociaciones "son la culminación, **aunque no necesariamente automática**, de la secuencia de actividades antes descritas..."

A lo anterior se añade que "el proceso de negociación debe iniciarse de manera **selectiva**, tomando en debida consideración la naturaleza y el estado de las cuestiones conside-

radas y teniendo presente la necesidad de llegar a una **amplia coincidencia de opiniones** que sea el preludio de unas negociaciones verdaderas...Las negociaciones deben iniciarse a partir de una **amplia coincidencia de opiniones** respecto del resultado deseable y de su forma". Tratándose de problemas respecto de los cuales otras instituciones tienen los poderes de decisión o de formulación de normas, "la UNCTAD debe procurar idear métodos y posiciones constructivas y generar un **impulso político** en las cuestiones competencia de éstas"...

Como puede verse, se produce en esta UNCTAD VIII una importante redefinición del concepto de "negociación", por lo menos de cómo había venido siendo entendido tradicionalmente por los países en desarrollo en los foros Norte-Sur. No solamente eso, sino que se deja por sentado que la negociación no sólo no siempre será requerida, sino que puede no ser deseable, ya que la regla del **consenso** debe ser primordial. Por ello, en el documento se afirma que: "la búsqueda del consenso es una función importantísima de la UNCTAD...No es imprescindible que el resultado de los procesos de deliberación en la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos auxiliares revistan la forma de resoluciones. Debe recurrirse en mayor medida a las conclusiones acordadas, las evaluaciones o resúmenes de los presidentes de los órganos, sobre todo cuando los problemas sean nuevos o difíciles y requieran una investigación más detenida y la búsqueda de posiciones comunes".

En materia de la **adaptación y reorientación de la actividad sustantiva**, la Conferencia convino en identificar cuatro "temas básicos" para la labor de la UNCTAD durante los próximos años: **a** aspectos relativos a la "nueva empresa común internacional para el desarrollo", entre los que se nombran, mejoras en las condiciones de la actividad

comercial de los países en desarrollo, políticas en las esferas de los productos básicos, desarrollo de la "estrategia internacional de la deuda", ampliación del sector servicios, interrelación entre inversiones y tecnología, y desarrollo de recursos humanos; **b** temas relacionados con la "interdependencia global", incluyendo la coordinación de las políticas macroeconómicas y sus consecuencias internacionales, la evolución de los sistemas comercial, monetario y financiero, y la "buena gestión" en el plano internacional; **c** los "caminos hacia el desarrollo", que tiene que ver con el controvertido tema de la buena gestión a nivel **nacional** y la escogencia de modelos y políticas de desarrollo, incluyendo "el intercambio de experiencias sobre la función respectiva del sector público y del sector privado, el fomento de la capacidad empresarial,... y la promoción de mercados flexibles y competitivos"; y **d** el desarrollo sostenible, incluyendo el seguimiento de las conclusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

III. Reestructuración de la maquinaria intergubernamental de la UNCTAD

Tomando en cuenta los acuerdos mencionados en materia de redefinición de las funciones de la UNCTAD y reorientación de su trabajo sustantivo, en el documento final de la UNCTAD VIII se recoge un acuerdo consecuente para reestructurar significativamente el mecanismo intergubernamental del organismo y "mejora de sus métodos de trabajo". Principalmente, se eliminan las Comisiones Permanentes de: Manufacturas, Comercio Invisible, Transferencia de Tecnología y Transporte Marítimo y se establecen dos Comisiones nuevas: de Alivio de la Pobreza y de Desarrollo del Sector Servicios. Es decir, de siete Comisiones se baja a cinco, manteniendo, de entre las originales, sólo la Especial

de Preferencias, la de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, y la de Productos Básicos. Las Comisiones Sesionarán en lo sucesivo por períodos de sólo cinco días cada una.

Se crea una nueva figura, la de los "Grupos de Trabajo Especiales" (Ad-hoc Working Groups), con un número inicial de cinco, que atenderán los siguientes temas: **a** inversión y corrientes financieras; financiación para el desarrollo no creadora de deuda; nuevos mecanismos para aumentar la inversión y las corrientes financieras; **b** eficiencia comercial; **c** experiencias comparativas en materia de privatización; **d** ampliación de las oportunidades comerciales de los países en desarrollo; y **e** interacción entre inversión y transferencia de tecnología. Se especifica que los Grupos de Trabajo especiales son establecidos por un período de sólo dos años, de no ser que la Junta de Comercio y Desarrollo posteriormente adopte una decisión expresa de prorrogarlos. En los Grupos de Trabajo podrán participar todos los países interesados, que designarán "a los expertos nacionales pertinentes... también se tomarán providencias para la participación de expertos exteriores a título consultivo".

En cuanto a los mandatos y atribuciones de estos cuerpos subsidiarios, tanto Comisiones como Grupos de Trabajo, en el documento se hace una serie de precisiones. En primer lugar, se indica expresamente que las atribuciones de la Comisión Especial de Preferencias y las del Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas no cambian. (Se presume que no habría cambio tampoco con relación a los mandatos de las Comisiones de Productos Básicos y de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo). Sobre las atribuciones de las antiguas Comisiones de Transporte Marítimo y de Comercio Invisible (la parte relativa a seguros), se dice que éstas pasarán a ser incluidas en las atribuciones de

la nueva Comisión de Desarrollo del Sector Servicios. Por otra parte, sobre las atribuciones de las antiguas Comisiones de Comercio Invisible (la parte relativa a Financiación), Manufacturas y Transferencia de Tecnología, se señala que de éstas "se harán cargo, según proceda" las nuevas Comisiones permanentes o Grupos de trabajo Especiales establecidos, o la propia Junta de Comercio y Desarrollo.

De lo último, y de las propias discusiones habidas en la Conferencia de Cartagena, se deduce, entre otras cosas, que habría la intención de tratar los temas de comercio de manufacturas ("la parte que corresponde a la UNCTAD") en los nuevos Grupos de Trabajo sobre Eficiencia Comercial y Ampliación de Oportunidades Comerciales para los Países en Desarrollo. De igual forma, parecería que de los temas financieros se ocupará el Grupo de Trabajo sobre Inversión y Corrientes Financieras, y de los temas de Transferencia de Tecnología (de nuevo, "la parte que corresponde a la UNCTAD"), el Grupo de Trabajo especial sobre Interacción entre Inversión y Transferencia de Tecnología. Es evidente que en estos aspectos, particularmente el comercial, el de inversiones y el tecnológico, se ha tratado de disminuir el papel de la UNCTAD en favor de un aumento en el rol del "nuevo GATT" que surja como parte de la conclusión de la Ronda Uruguay.

En relación a los **métodos de trabajo** en la UNCTAD, se acordó que "debe procurarse también que haya mayor flexibilidad en la manera de celebrar consultas y negociaciones intergubernamentales. Si bien los gobiernos tienen libertad para unirse a otros a fin de tratar de alcanzar objetivos comunes o formular posiciones conjuntas, conviene promover y utilizar mecanismos complementarios, entre ellos, agrupaciones especiales orientadas hacia fines concretos y disposiciones más eficaces para facilitar las comunicaciones entre los

diversos grupos..." Todo esto en clara alusión a los tradicionales y rígidos mecanismos de negociación por "grupos" en la UNCTAD, que parecerían destinados al ocaso. Asimismo, se convino en fortalecer y hacer un mayor uso del mecanismo de "consultas" periódicas del Secretario General y de invitar a "actores no gubernamentales" a participar, a título consultivo, según el problema de que se trate, tanto en las reuniones públicas de la Junta como en las de las Comisiones permanentes y especiales y los Grupos de Trabajo; estos sectores no gubernamentales fueron definidos como: "empresas, sindicatos, intelectuales, organizaciones no gubernamentales, y otros órganos internacionales". De igual forma, deberán "intensificarse las consultas y la cooperación entre la UNCTAD y las instituciones financieras y de desarrollo", y el Secretario General debería "crear mecanismos flexibles y oficiosos en que participen entidades no gubernamentales, en particular el sector empresarial, a fin de contar con su asesoramiento respecto de las cuestiones concretas que se están examinando". La Junta de Comercio y Desarrollo quedó responsabilizada, en su próximo período de sesiones, de precisar los mandatos y atribuciones de las Comisiones y Grupos de Trabajo y de tomar las "medidas de seguimiento necesaria para garantizar la rápida aplicación de las reformas institucionales convenidas".

IV. Posibles conclusiones y recomendaciones

Es claro que, a primera vista, los resultados en materia institucional de la UNCTAD VIII —desde la perspectiva de los países en desarrollo en general y latinoamericanos en particular— pueden aparecer como un verdadero desastre. Sin embargo, como se decía anteriormente, es necesario ver estos resultados en el marco de todo el acontecer internacional de los primeros años de la

década de los noventa y, especialmente, en el contexto de los "nuevos aires" que soplan en el propio sistema de las Naciones Unidas.

Estos, como bien se sabe, son aires que tienen mucho más que ver con temas relativos al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, a la promoción de los derechos humanos y de modelos de desarrollo "apropiados", a las actividades humanitarias, etc. que con los objetivos de la cooperación económica internacional en pro del desarrollo y de la solución de sus grandes problemas estructurales. Prueba de esto fue el anuncio recibido en Cartagena el viernes 7 de febrero de 1992, en la misma víspera de inauguración de la Conferencia, de la decisión tomada por el Secretario General de las Naciones Unidas de discontinuar las 5 entidades independientes de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York dedicadas a temas económicos y de fundirlas en un nuevo "Departamento de Desarrollo Económico". Las oficinas y departamentos eliminados fueron: la Oficina del Director General para el Desarrollo y la Cooperación Económica Internacional, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, el Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, y el Centro sobre Empresas Transnacionales. Con éstas, desaparecieron también los cargos respectivos de jefes y adjuntos, entre los que se encontraban varios distinguidos funcionarios de la ONU con nivel de Secretario General Adjunto o Sub-Secretario General.

En Cartagena, pues, se inicia la Conferencia con un ambiente de malestar, o podría decirse, un ambiente de **ansiedad**. Ansiedad, porque los países en desarrollo han ya tomado conciencia de la drástica pérdida del poco poder negociador que les venía quedando y de que, en una buena medida, se encontraban a la merced de los deseos de los

países occidentales industrializados, apoyados ahora, en forma exageradamente enérgica, por los países del ex-bloque socialista. Esta preocupación, por cierto, se notaba también claramente en muchos funcionarios de la propia Secretaría que, visto lo ocurrido en Nueva York, estaban (o están) convencidos de que la UNCTAD sería la "próxima víctima".

Visto todo en este contexto, habría sido difícil esperar otros resultados distintos de la UNCTAD VIII. Antes bien, puede decirse que los resultados han podido ser mucho peores, o bien porque un clima de total desentendimiento hubiese podido conducir a un colapso de la Conferencia—y el inevitable fin de la institución—o porque hubieran podido introducirse reformas en materia institucional aún más extensas, convirtiendo a la UNCTAD en un simple dispensario de asistencia técnica y de intercambio de información, que nada tendría que ver con su concepción original. Lo que se logró (o lo que se logró evitar) fue en gran medida debido a la seria y tenaz posición mantenida por algunas delegaciones claves de países en desarrollo, entre las que se destacaron varias latinoamericanas, que no permitieron que la "ola reorientadora y reestructuradora" arrasara absolutamente con todo. Fueron apoyados, en varios temas cruciales, por algunos países del Norte (particularmente nórdicos) y por China.

Entre los aspectos positivos, deben notarse, por ejemplo, —por muy matizada que haya podido quedar— la salvaguarda de la función de **negociación** dentro de la UNCTAD, y —por muy tímido que también haya quedado— el mantenimiento de la función de la interacción intergubernamental con miras a la **coordinación** internacional de políticas económicas. De igual forma, habría que señalar la conservación, dentro del reorientado programa de trabajo sustantivo de la UNCTAD, de los objetivos de: lograr una mayor y mejor cooperación para hacer frente

a la problemática del desarrollo, lo cual forma parte esencial del concepto de la "nueva empresa común para el desarrollo"; continuar tratando los temas relacionados con la "interdependencia a nivel global", incluyendo las políticas macroeconómicas, comerciales, monetarias y financieras; y considerar a fondo las dimensiones internacionales del famoso concepto de la "buena gestión".

Asimismo, se mantuvo el mandato a la Junta de Comercio y Desarrollo de tratar, como lo ha venido haciendo en forma bastante interesante y efectiva, los temas relacionados con la "interdependencia" y la deuda externa en sus sesiones de otoño, y los temas relativos al proteccionismo y el ajuste estructural, en sus sesiones de primavera. (Hay por cierto la idea de invertir este orden, para que el debate sobre interdependencia no se sobreponga con el Debate General de la Segunda Comisión, que tiene lugar aproximadamente al mismo tiempo en Nueva York). En lo que respecta a la nueva estructura de la maquinaria intergubernamental de la UNCTAD, podrían quizás ofrecerse las siguientes recomendaciones para las delegaciones de América Latina y el Caribe.

a. Elevar el nivel de sus representaciones en la Junta de Comercio y Desarrollo. A los países industrializados no les falta razón cuando sostienen que no ven justificación en mantener alta su propia representación en la Junta, visto que la mayoría de los países en desarrollo se hacen representar a nivel de funcionarios de segunda y tercera categoría de sus Misiones Permanentes en Ginebra. (Dicho sea de paso, la región latinoamericana fue de las que peor ejemplo dio en Cartagena, en materia de asistencia de Ministros para encabezar sus respectivas delegaciones).

b. Participar muy activamente en los trabajos de las Comisiones de Productos Básicos, de Cooperación

Económica entre Países en desarrollo y Especial de Preferencias, así como en el Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas, ya que estas entidades fueron las que se defendieron "a capa y espada". Además, los temas tratados por estos cuerpos son en su gran mayoría precisamente los que quedarán fuera de la cobertura del "nuevo GATT" (o O.M.C.) que surgirá después del final de la Ronda Uruguay.

c. Asegurarse de que los mandatos y atribuciones que se den a la nueva Comisión de Desarrollo del Sector Servicios y a los Grupos de Trabajo Especiales sobre inversión y corrientes financieras, sobre eficiencia comercial y sobre ampliación de oportunidades comerciales, estén orientados en función de verdaderos intereses de los países en desarrollo. Para **esto todavía hay tiempo**, y es indudable que estas instancias cubren temas —financieros y comerciales— de una gran actualidad, a cuyos trabajos podrá sacársele mucho provecho si se pone empeño en ello y se trazan las debidas estrategias de discusión y (eventualmente) negociación. La interacción intergubernamental en estos cuerpos de la UNCTAD también podrá servir de sano contrapeso a lo que se haga en estas materias en la futura O.M.C.

d. De igual forma, mantener la seriedad necesaria para participar activa y constructivamente en las nuevas instancias creadas principalmente por deseo de los países industriales occidentales, como son la Comisión de Alivio de la Pobreza y los Grupos de Trabajo Especiales sobre Privatización y sobre interacción entre la inversión y las transferencias de tecnología. (Aquí habrá que insistir en que el tema tecnológico sea atendido en la UNCTAD con la debida profundidad, vista la eliminación en Nueva York del Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

e. Propender a una mayor coordinación entre las delegaciones del

mismo país que atienden la UNCTAD y el GATT (o la O.M.C.), ya que se han dado en el pasado repetidas muestras no sólo de falta de coordinación, sino también de inconsistencia y hasta **contradicción** entre sus respectivas posiciones. (Esto deberá servir como un esfuerzo piloto para promover, en una etapa posterior, una efectiva coordinación con las representaciones nacionales ante los organismos financieros de Bretton Woods, incluyendo el Grupo de los 24, con las que las inconsistencias y contradicciones son mucho más patentes).

f. No abandonar por completo el uso de los Grupos, tanto regionales como G-77, ya que pueden tener una importante utilidad, sin necesidad de depender exclusivamente de ellos. La unión hace la fuerza y esto lo demostraron en Cartagena los países industrializados del Grupo B, al no eliminar el uso de su propio grupo.

g. Estar alertas a, y atender conjuntamente con sus delegaciones en Nueva York, las deliberaciones que tendrán lugar en el 47º. período ordinario de sesiones de la Asamblea General, especialmente sobre cuatro temas: **I** la reestructuración continuada de los sectores económico y social de la ONU; **II** el propio informe de la UNCTAD VIII; **III** la posible convocatoria a una Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo; y, **IV** el "fortalecimiento de las organizaciones internacionales en la esfera del comercio multilateral".

V. Más allá de la UNCTAD: la transformación institucional del GATT

El último tema arriba señalado, que tiene que ver directamente con el establecimiento de la nueva "Organización Multilateral de Comercio" (O.M.C.), fue incluido en la agenda de la Asamblea General, por iniciativa del G-77, muy en contra de la posición de muchos países occidentales industrializados, quienes

mantienen una rígida tesis de que esto sólo se puede tratar dentro del contexto de la Ronda Uruguay, (en la que, por cierto, hasta ahora sólo se le ha dado una consideración marginal). Dícese que la razón para ello, aunque no parece convincente, es que la Comunidad Económica Europea desea ser **miembro** de pleno derecho de la O.M.C., y por ello no quiere entablar discusiones en los foros donde la representación legal está limitada a **estados soberanos**. En cualquier caso, como quedara expuesto en un informe interno de la Secretaría de la UNCTAD circulado durante la Conferencia de Cartagena, el "Proyecto de Acuerdo" que establecerá la Organización Multilateral de Comercio (Anexo IV del Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay) adolece de una serie de fallas importantes que hasta ahora no parecen haber sido debidamente tomadas en cuenta por los países en desarrollo, quizás abrumados por el torbellino de negociaciones sustantivas que tienen lugar en Ginebra.

En primer lugar, debe recalarse que resulta claro que la O.M.C., no será la Organización Internacional de Comercio prevista en la Carta de La Habana, por tanto tiempo esperada. Señalaron los ministros latinoamericanos en su reunión de Coordinación del SELA previa a la UNCTAD VIII, que los arreglos institucionales en esta materia idealmente habrían debido ser: "amplios en la cobertura de temas, de participación universal, basados en objetivos y normas de conducta convenidos, responsables a los intereses de todos los miembros, democráticos en la toma de decisiones y orgánicamente vinculados a los acuerdos institucionales en las áreas monetarias y financieras". En esto, los ministros coincidieron plenamente con la inquietudes de la propia Secretaría de la UNCTAD. Mucho se hablaba, inclusive, de una eventual "fusión" (ahora imposible) de la UNCTAD y el GATT.

En segundo lugar, la O.M.C., en la forma en que está jurídica y adminis-

trativamente planteada, podrá dar lugar a la temida condicionalidad cruzada o "retaliación trans-sectorial", al combinar todo lo relativo a las "nuevas áreas"—Servicios, Trips, Trims, etc.—con los temas de comercio tradicionales, así como posiblemente con otras materias, tales como el medio ambiente. En el proyecto de Acuerdo, se dispone una cooperación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, "con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a nivel global". (Pero, nótese que no se menciona la UNCTAD). Todo esto por supuesto no tendría que ser negativo *per se*, pero sí la forma y los propósitos con que pueda eventualmente ser utilizado. En tercer lugar, y esto es lo más preocupante en la opinión del autor, no se plantea **ningún tipo de vinculación de la O.M.C., con las Naciones Unidas**, y mucho menos prevé que se pueda constituir en una "agencia especializada" dentro del Sistema (como sí lo son, por ejemplo, el FMI y el BIRF). En momentos en que los países en desarrollo se proponen fortalecer (o evitar un mayor debilitamiento de) los sectores económicos de la ONU—que es el único foro en el cual

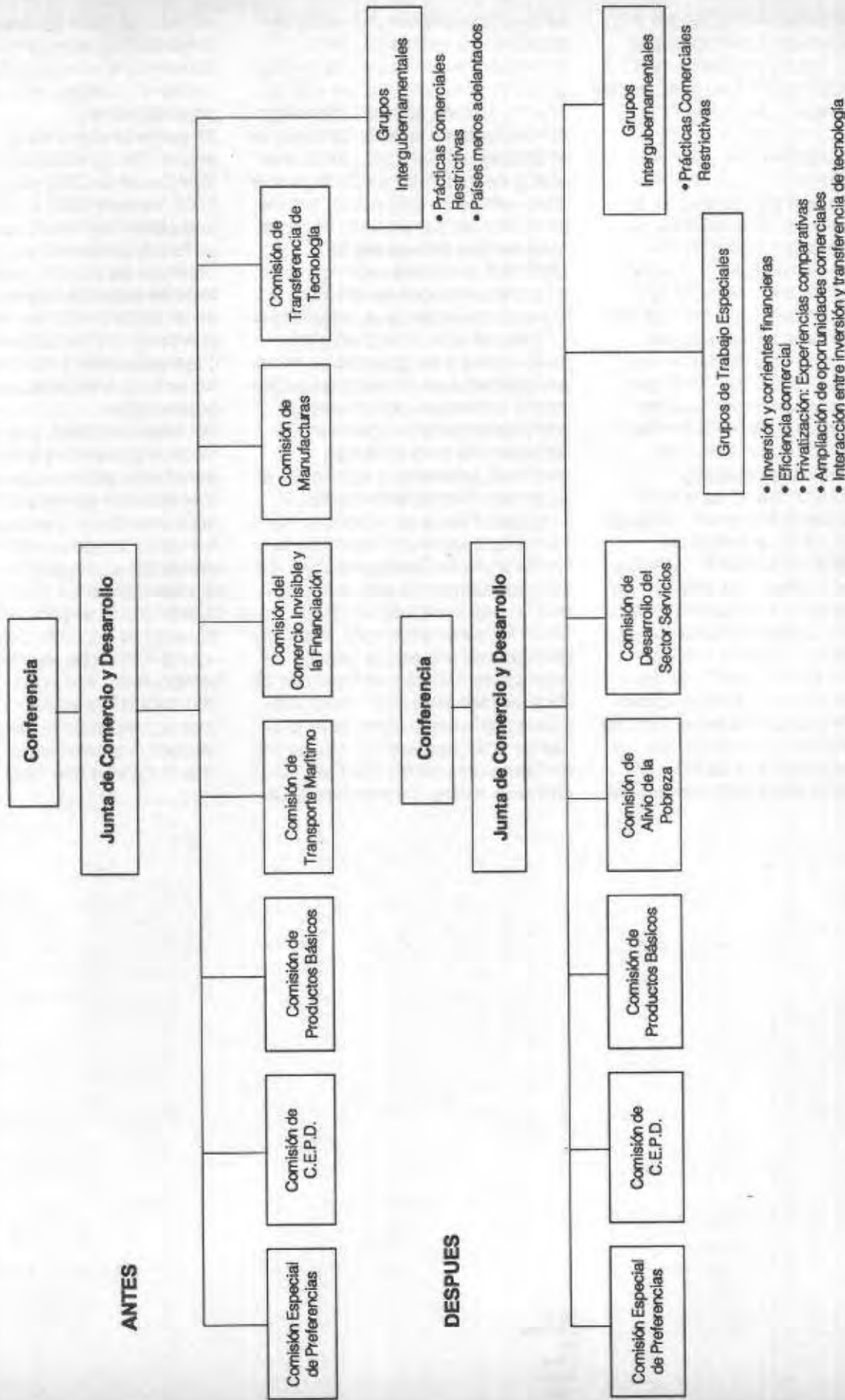
se garantiza una verdadera participación universal, transparente y democrática—, en que se ha hecho el gran esfuerzo por devolver al ECOSOC su función ente *coordinador y armonizador* de la labor de todas las entidades del Sistema, y en que se acaba de concretar en Cartagena el compromiso de esta nueva "empresa común para el desarrollo", **cuyo foco central deberá ser la UNCTAD**, parecería extemporáneo e incongruente que se acepte a la creación de esta nueva organización multilateral—con tan importantes atribuciones y tan grandes poderes, precisamente en los sectores económico y comercial—con un estatus completamente independiente y separado de todo lo demás. Haciendo referencia a este tema, el Secretario Permanente del SELA, Embajador Salvador Arriola, en su Intervención ante el Plenario de la Conferencia en Cartagena, dijo: "Es indudable que ante esta eventualidad, el papel y la función de la UNCTAD serán afectados, pues el comercio es uno de sus temas principales. Desde nuestro punto de vista, no debiera existir contraposición o duplicación entre las funciones de una Organización Multilateral de Comercio y de la UNCTAD. Por el contrario, existe una complementa-

riedad que debe ser explotada al fondo a fin de aprovechar de manera coherente la concreción de las funciones y objetivos de ambas organizaciones".

Es evidente que si no se prevé ningún tipo de vinculación de la O.M.C. con la ONU (o con la UNCTAD), se hará difícil explotar esta complementariedad o aprovechar en forma coherente las funciones y objetivos de ambas. **Habría tiempo todavía para plantearlo**, proponiendo las modificaciones necesarias en el Artículo IV ("Relaciones con otras Organizaciones") del Proyecto de Acuerdo que establece la nueva organización.

Por todo lo anterior, y sin querer restar importancia a los grandes beneficios relacionados con la liberalización comercial que se derivarían de un final exitoso de la Ronda de Uruguay y a todos los elementos positivos que contendrá y representará el "nuevo GATT", a nuestro juicio, el acceder al establecimiento de una O.M.C. situada—como han dicho algunos—"en la estratósfera", sería (y no la UNCTAD VIII) para la causa de la cooperación internacional para el desarrollo, el verdadero y lamentable gran desacierto de este año 1992.

Estructura Intergubernamental de la Organización - Antes y después de la UNCTAD VIII



Las relaciones entre Japón y América Latina

Mikio Kuwayama

Economista japonés, actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ejerciendo este cargo preparó el documento "Relaciones Comerciales entre Japón y América Latina: Desafío y Oportunidades", del cual se ofrece una versión resumida.

I. Las relaciones comerciales

Entre las distintas formas adoptadas por las relaciones económicas entre ambas regiones, se destacan una proporción sumamente pequeña de comercio y asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y, por otro lado, un interés sobredimensionado de inversión directa y de préstamos de bancos privados. Se estima que la región latinoamericana se encuentra 17% de la inversión extranjera directa acumulada de Japón, 18% del total de la deuda bancaria privada y 10% de la deuda pública de este país. La asistencia a países no asiáticos se reparte casi por igual entre África, el Oriente Medio y América Latina, si bien la proporción otorgada a esta última ha declinado en los últimos años. Hasta 1988, América Latina había recibido solamente 6.2% de la AOD de Japón. (Smith, 1990; Horisaka, 1990; Stallings, 1991).

En los años sesenta y setenta la relación comercial entre Japón y América en desarrollo registraba un crecimiento de 15 y 19%, respectivamente, como promedio anual. Debido a los problemas económicos que enfrentaron los países de la región latinoamericana, en la década de 1980 el ritmo de incremento bajó a 2% como promedio anual. Las estadísticas del gobierno japonés señalan que en 1989 las exportaciones de Japón a América en

desarrollo representaron 3.2% del total de las exportaciones japonesas, por un valor de 8.800 millones de dólares, en tanto que sus importaciones alcanzaron 4.1% del total, o sea, 8.500 millones.

En cuanto a las importaciones japonesas procedentes de la región latinoamericana, Brasil ha sido el cliente más importante, seguido por México. Estos países, que han sido los socios principales en la región, tienen un peso muy reducido a nivel global, ya que en las importaciones totales de Japón han representado 1.42% y 0.82%, respectivamente. Aún así, Brasil incrementó su comercio con Japón satisfactoriamente en la segunda mitad de los años ochenta. En el caso de México, se ha estancado el nivel de exportaciones, aunque algunos productos no tradicionales han podido penetrar en el mercado asiático. Importa destacar que Chile ha aumentado su participación la segunda mitad de los años ochenta y actualmente ocupa el tercer lugar entre los países de América Latina. Entre 1986 y 1989, las exportaciones chilenas a Japón pasaron de 533 millones a 1.300 millones de dólares. A pesar de que la participación del cobre en el total se ha mantenido, se evidencia un crecimiento importante de los productos no tradicionales, tales como pescados y productos forestales. Estos tres países latinoamericanos ocupan más del 70% de las importaciones totales de Japón procedentes de la región. (Véase el cuadro 1).

Respecto a las exportaciones japonesas a la región, los mismos tres países, de los cuales México es el mayor comprador de productos japoneses, tienen ponderaciones más altas, lo cual se intensificó en la segunda mitad de los años ochenta (ver cuadro 2). Las grandes exportaciones a Panamá deben atribuirse básicamente al registro de los barcos japoneses pertenecientes a las compañías niponas en Panamá. Durante los años ochenta, Panamá recibió 26.000 millones de

dólares en exportaciones japonesas, es decir, el equivalente de 34% del total correspondiente a América Latina. Chile anotó una tasa de crecimiento muy marcada y los cuatro países, incluido Panamá, recibieron en el año 1989 más del 76% del total. Al respecto, cabe señalar el disminuido nivel de intercambio con Argentina en los últimos años. El saldo durante 1985-1989 fue favorable a Japón, con excepción de países como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Nicaragua. Descartando el superávit comercial enorme de Panamá, Japón es deficitario con la región latinoamericana. (Véase el cuadro 3).

Respecto de América Latina, Japón ocupa un lugar no necesariamente significativo entre los países con los que mantiene relaciones comerciales, y además existen importantes diferencias entre ellos. En cuanto a la ALADI, a fines de los años ochenta, en cuatro países Japón era el mercado más importante después de los Estados Unidos: Chile (11.5%), Brasil (6.5%), Perú (11.2%), y México (6.7%). Para Venezuela, Japón era el tercer mercado (3.7%). En cuanto a las importaciones latinoamericanas, según cifras de 1989, Japón era el segundo proveedor en tres países después de los Estados Unidos: Ecuador (12.3%), Colombia (10.3%) y México (5.7%). De acuerdo con las cifras del GATT, en 1989 Japón representaba 5.0% del total de las exportaciones de América Latina y 5.5% del total de sus importaciones. En este sentido, si bien América Latina se ha esforzado por diversificar sus mercados de exportación y Japón ha sido un objetivo importante de las políticas comerciales aplicadas, estos esfuerzos aún no han rendido fruto en la mayoría de los países. Como se mencionó anteriormente, los Estados Unidos efectúan una actividad comercial más importante con la región que Japón: en 1989, 12.7% del comercio estadounidense (exportaciones e importaciones) por un total de 109.000 millones de

Cuadro 1
Japón: Origen de las Importaciones (Miles de dólares)

	Promedio 1980-84	1985	1986	1987	1988	1989	Tasa	
							1980-84	1985-89
<i>Mundo</i>	135 728 928	129 538 747	126 407 788	149 515 113	187 353 686	210 846 628	-0.7	13.0
Argentina	402 835	442 971	503 314	299 605	494 964	416 898	14.2	-1.5
Bolivia	17 511	9 272	8 830	9 328	18 281	18 380	-24.7	15.3
Brasil	1 680 377	1 840 218	1 874 629	2 032 405	2 950 356	2 999 296	6.3	13.0
Chile	578 311	533 727	534 564	616 726	1 022 518	1 322 062	-0.4	25.5
Colombia	153 265	150 350	287 076	220 723	296 176	288 568	-3.3	17.7
Ecuador	147 465	48 006	77 743	70 831	85 339	106 043	-45.0	21.9
México	1 608 511	1 868 940	1 439 023	1 625 168	1 590 743	1 729 884	24.7	-1.9
Paraguay	23 048	8 590	6 207	21 847	51 542	18 135	-18.1	20.5
Perú	502 642	331 938	326 001	326 133	413 048	495 022	-3.8	10.5
Uruguay	19 896	25 842	18 975	21 820	25 943	24 858	28.3	-1.0
Venezuela	672 814	367 734	335 262	355 388	462 374	534 410	-9.3	9.8
<i>ALADI</i>	5 808 671	5 628 589	5 391 624	5 599 971	7 411 283	7 951 546	6.2	9.0
Costa Rica	8 919	6 697	13 714	14 584	18 611	22 325	-16.1	35.1
El Salvador	36 013	39 365	33 854	29 124	29 520	17 472	4.0	-18.4
Guatemala	70 020	39 898	57 846	27 257	34 230	45 563	-1.4	3.5
Honduras	47 492	48 928	100 088	63 054	63 465	104 141	15.3	20.8
Nicaragua	61 041	59 459	42 204	29 159	42 956	21 188	61.1	-22.7
<i>MCCA</i>	233 486	194 145	247 706	163 177	188 782	210 689	13.3	2.1
Barbados	251	468	3 968	1 864	1 794	2 115	15.9	45.8
Cuba	125 320	92 294	131 120	116 137	138 116	133 365	-19.7	9.6
Rep. Dominicana	15 019	15 969	10 814	16 471	49 406	48 400	-4.6	31.9
Haití	1 748	2 640	2 583	3 588	2 900	5 439	25.7	19.8
Grenada	36	119	214	519	199	531	-14.6	45.2
Jamaica	7 735	7 865	10 428	11 745	16 387	14 114	11.4	15.7
Guyana	15 014	13 174	11 541	8 605	7 217	10 128	-21.0	-6.4
Panamá	107 350	81 500	83 774	68 506	136 526	85 021	28.6	1.1
Suriname	20 396	9 472	28 180	27 408	22 253	17 899	-16.2	16.9
Trinidad y Tobago	9 240	4 436	17 549	34 035	22 789	10 900	-24.4	25.2
<i>CARIBE Y OTROS</i>	302 110	227 937	300 151	290 878	397 588	327 711	-3.1	9.5
TOTAL	8 332 288	6 050 671	5 939 481	6 054 026	7 987 653	8 489 945	5.9	8.8

Porcentaje

	Promedio 1980-84	1985	1986	1987	1988	1989
<i>MUNDO</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Argentina	0.30	0.34	0.40	0.20	0.26	0.20
Bolivia	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Brasil	1.24	1.42	1.46	1.36	1.57	1.42
Chile	0.43	0.41	0.42	0.41	0.55	0.63
Colombia	0.11	0.12	0.21	0.15	0.16	0.14
Ecuador	0.11	0.04	0.06	0.05	0.05	0.05
México	1.19	1.44	1.14	1.09	0.85	0.82
Paraguay	0.02	0.01	0.00	0.01	0.03	0.01
Perú	0.37	0.26	0.26	0.22	0.22	0.23
Uruguay	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
Venezuela	0.50	0.28	0.27	0.24	0.25	0.25
<i>ALADI</i>	4.28	4.35	4.27	3.75	3.96	3.77
Costa Rica	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
El Salvador	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.01
Guatemala	0.05	0.03	0.05	0.02	0.02	0.02
Honduras	0.03	0.04	0.08	0.04	0.03	0.05
Nicaragua	0.04	0.05	0.03	0.02	0.02	0.01
<i>MCCA</i>	0.16	0.15	0.20	0.11	0.10	0.10
Barbados	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuba	0.09	0.07	0.10	0.06	0.07	0.06
Rep. Dominicana	0.01	0.01	0.01	0.01	0.03	0.02
Grenada	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Haití	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Jamaica	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Guyana	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Panamá	0.06	0.06	0.07	0.05	0.07	0.04
Suriname	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01
Trinidad y Tobago	0.01	0.00	0.01	0.02	0.01	0.01
<i>CARIBE Y OTROS</i>	0.22	0.18	0.24	0.19	0.21	0.16

Fuente: Cifras extraídas de International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

Cuadro 2

Japón: Destino de las exportaciones (Miles de dólares)

	Promedio	1985	1986	1987	1988	1989	Tasa	
	1980-84						1980-84/1985-89	1985-89
MUNDO	147 541 959	175 901 307	209 151 151	229 221 230	264 918 803	275 174 619	7.0	11.8
Argentina	550 603	225 468	361 008	443 443	298 167	176 290	-20.8	-6.0
Bolivia	47 619	46 773	28 686	47 546	26 279	37 561	-24.7	-5.3
Brasil	980 587	615 014	973 114	878 843	998 091	1 310 175	-13.0	20.8
Chile	373 433	168 711	294 429	352 899	367 568	635 866	-10.9	39.3
Colombia	490 032	422 141	385 897	388 179	526 711	489 364	-5.1	3.8
Ecuador	200 367	173 644	271 145	216 790	115 819	113 893	-18.4	-10.0
México	1 074 253	994 264	1 032 025	1 388 866	1 772 293	1 907 680	-7.7	17.7
Paraguay	54 167	34 986	60 607	77 705	98 044	98 402	-6.1	29.5
Perú	264 200	140 637	224 308	216 958	118 267	77 601	-16.0	-13.8
Uruguay	98 526	16 770	30 373	35 647	33 442	39 384	-34.9	23.8
Venezuela	726 888	352 174	516 030	505 316	554 396	211 330	-19.7	-12.0
ALADI	4 800 654	3 190 583	4 177 624	4 552 190	4 807 078	5 097 545	-13.4	12.4
Costa Rica	71 188	85 220	99 547	104 561	60 437	94 040	-15.7	2.5
El Salvador	31 193	43 270	33 021	59 270	41 208	41 965	7.8	-0.8
Guatemala	73 279	51 031	45 445	78 118	72 569	76 715	-14.8	10.7
Honduras	48 175	46 462	70 342	64 926	71 325	76 564	-18.5	13.3
Nicaragua	12 535	23 339	9 456	13 792	13 407	17 274	-10.4	-7.2
MCCA	236 370	249 322	257 810	320 667	258 947	306 557	-13.1	5.3
Barbados	17 520	20 989	25 568	26 579	20 732	25 435	-1.1	4.9
Cuba	197 258	300 899	292 682	113 917	116 309	54 451	1.2	-34.8
Rep. Dominicana	90 754	99 032	127 074	220 456	101 169	167 201	-13.2	14.0
Grenada	1 844	3 843	4 657	3 843	3 668	5 737	13.8	10.5
Haití	25 757	37 181	27 272	38 011	43 068	31 207	0.6	-4.3
Jamaica	35 659	59 283	38 018	33 565	42 024	57 652	33.2	-0.7
Guyana	4 910	6 817	17 297	8 676	11 090	9 643	-10.7	9.1
Panamá	2 441 274	3 334 111	3 207 859	2 426 611	2 659 458	2 520 359	24.8	-6.8
Suriname	24 695	9 725	8 367	5 263	9 168	10 643	-16.6	2.3
Trinidad y Tobago	175 864	115 131	99 617	50 740	32 896	25 161	-0.5	-31.6
CARIBES Y OTROS	3 015 535	3 987 012	3 848 411	2 926 662	3 039 602	2 907 519	18.4	-7.6
TOTAL	8 052 559	7 426 917	8 283 845	7 799 519	8 205 627	8 311 621	-2.4	2.9

Porcentajes

	Promedio	1985	1986	1987	1988	1989	Tasa	
	1980-84						1980-84/1985-89	1985-89
MUNDO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00		
Argentina	0.37	0.13	0.17	0.19	0.11	0.06		
Bolivia	0.03	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01		
Brasil	0.66	0.35	0.47	0.38	0.38	0.48		
Chile	0.25	0.10	0.14	0.15	0.14	0.23		
Colombia	0.33	0.24	0.18	0.17	0.20	0.18		
Ecuador	0.14	0.10	0.13	0.09	0.04	0.04		
México	0.73	0.57	0.49	0.61	0.67	0.69		
Paraguay	0.04	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04		
Perú	0.18	0.08	0.11	0.09	0.04	0.03		
Uruguay	0.03	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01		
Venezuela	0.49	0.20	0.25	0.22	0.21	0.08		
ALADI	3.25	1.81	2.00	1.99	1.85	1.85		
Costa Rica	0.05	0.05	0.05	0.05	0.02	0.03		
El Salvador	0.02	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02		
Guatemala	0.05	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03		
Honduras	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03		
Nicaragua	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01		
MCCA	0.16	0.14	0.12	0.14	0.10	0.11		
Barbados	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01		
Cuba	0.13	0.17	0.14	0.05	0.04	0.02		
Rep. Dominicana	0.06	0.06	0.06	0.10	0.04	0.06		
Grenada	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
Haití	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01		
Jamaica	0.02	0.03	0.02	0.01	0.02	0.02		
Guyana	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00		
Panamá	1.65	1.80	1.53	1.06	1.00	0.92		
Suriname	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00		
Trinidad y Tobago	0.12	0.07	0.05	0.02	0.01	0.01		
CARIBE Y OTROS	2.04	2.27	1.84	1.28	1.15	1.06		

Fuentes: Cifras extraídas de International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

Cuadro 3
Japón: Saldo
 (Miles de dólares)

	Promedio 1980-84	1985	1986	1987	1988	1989
MUNDO	11 813 031	46 362 551	82 743 365	79 706 118	77 563 117	64 327 990
Argentina	147 768	(217 503)	(142 305)	143 838	(196 797)	(240 608)
Bolivia	30 108	37 501	19 856	38 217	7 998	21 181
Brasil	(699 810)	(1 225 205)	(901 515)	(1 153 562)	(1 952 265)	(1 889 111)
Chile	(204 878)	(365 016)	(240 135)	(263 827)	(654 951)	(686 196)
Colombia	336 767	271 790	118 821	167 457	230 536	200 798
Ecuador	52 902	125 539	193 403	145 959	30 481	7 850
México	(534 259)	(875 676)	(406 998)	(236 302)	181 549	177 798
Paraguay	31 121	26 396	54 400	55 858	44 502	80 267
Perú	(238 442)	(191 301)	(101 692)	(109 175)	(294 780)	(417 421)
Uruguay	18 631	(9 072)	11 396	13 827	7 498	14 526
Venezuela	54 075	(15 580)	180 767	149 930	92 023	(323 081)
ALADI	(1 006 017)	(2 436 006)	(1 214 000)	(1 047 781)	(2 504 205)	(2 854 000)
Costa Rica	62 269	78 522	85 633	89 877	41 827	71 715
El Salvador	(4 821)	3 904	(833)	30 146	11 888	24 493
Guatemala	3 259	11 335	(12 401)	50 861	38 339	31 152
Honduras	683	(2 466)	(29 747)	1 872	7 861	(27 577)
Nicaragua	(48 119)	(36 119)	(32 748)	(15 366)	(29 549)	(3 913)
MCCA	12 885	55 177	10 104	157 490	70 165	95 869
Barbados	17 289	20 520	21 600	23 716	18 938	23 320
Cuba	71 938	208 806	161 561	(2 220)	(21 807)	(78 913)
Rep. Dominicana	75 735	83 063	116 261	201 985	51 763	118 801
Grenada	1 808	3 724	4 443	3 324	3 468	5 207
Haití	24 009	34 541	24 709	34 424	40 188	25 768
Jamaica	27 923	51 419	27 589	21 820	25 637	43 538
Guyana	(10 104)	(6 358)	5 756	71	3 873	(485)
Panamá	2 333 923	3 252 811	3 124 086	2 358 104	2 522 931	2 435 368
Suriname	4 298	253	(19 813)	(22 145)	(13 085)	(7 056)
CARIBE Y OTROS	2 713 425	3 759 075	3 548 259	2 635 784	2 642 014	2 579 808

Fuente: Cifras de International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

dólares se dirigió a América en desarrollo, en tanto que el comercio con Japón sólo alcanzó a 17.000 millones (3.6%)

América Latina es un importante proveedor de Japón de un grupo relativamente pequeño de productos. Si se analizan los primeros veinte rubros de exportaciones más importantes de la región al mercado japonés, sólo seis productos componen 50% del total. Se observa una ponderación muy alta de productos mineros y metálicos y de petróleo crudo. Sin embargo, si se examinan las fuentes de suministro de Japón de esos productos, América Latina provee no menos de 20% de las importaciones totales solamente en mineral de hierro, café, cobre y arrabio. De lo anterior se desprende que a pesar de la elevada concentración de la región en un número limitado de productos, Japón logró un grado de diversificación de fuentes de suministro suficientemente alto para que la región no tuviera

un poder de negociación potencial en estos productos. Así, existe una significativa competencia con las economías desarrolladas del Pacífico, como son Australia y Nueva Zelanda en productos mineros, pesqueros y forestales, con los Estados Unidos y Canadá en productos alimenticios, y con varios otros países en el sector minero. Al analizar la composición de las importaciones japonesas considerando los subgrupos dentro de la región, no se evidencian grandes cambios durante los años ochenta. Si bien el análisis de los casos a nivel nacional confirmaron ciertos cambios importantes (Chile, Ecuador, Paraguay, etc), aquí se alude a las agrupaciones más agregadas. Los países de la ALADI como conjunto muestran una concentración muy alta en los rubros minerales y metales y petróleo. En 1989, siete grupos de productos (petróleo crudo, aluminio, mineral de hierro, cobre y sus aleaciones, mineral de cobre,

ferroaleaciones y café) abarcan casi 50% de las importaciones japonesas de la ALADI. Al respecto, los productos con alto contenido de recursos naturales siguen siendo los rubros de importación más importante para Japón.

Por el lado de exportaciones a la ALADI, se observa una alta concentración en materia de productos manufacturados de alta tecnología, tales como automóviles y sus partes, equipos de telecomunicación, microcircuitos y videos. Los 21 grupos, que cubren 50% del total, son en su mayoría productos manufacturados.

En cuanto a las importaciones desde el Mercado Común Centroamericano (MCCA), un producto, el café, ha ocupado un lugar predominante, siendo responsable de más de 50% del total durante los años ochenta. En 1989, son suficiente cinco grupos de productos agropecuarios para cubrir casi 90% del total, mostrando una cobertura de productos muy

limitada. La composición de las exportaciones hacia el MCA, muestra una concentración más alta en los vehículos automotores y automóviles que el caso de ALADI.

La estructura de las exportaciones de América en desarrollo, por destino y por grupos de productos, muestra diferencias significativas entre la CEE, los Estados Unidos y Japón (Véase Cuadro 4). Se puede observar que mientras la composición de las exportaciones hacia los Estados Unidos se ve afectada por una alta concentración de productos energéticos, la de la CEE se concentra más en los productos alimenticios, y la de Japón en los minerales y metales. Durante el curso de los años ochenta, ha habido un incremento sustancial de las exportaciones de las manufacturas hacia los Estados Unidos. La ponderación de estos productos en los mercados de la CEE y de Japón es de nivel reducido, en comparación con la que registra en los Estados Unidos. Según las estadísticas de 1988, 27% de las importaciones estadounidenses procedentes de la región consistían en maquinarias, y otro 11% en productos manufactureros livianos, como vestuario y calzado.

Por el lado de las exportaciones estadounidenses, se podría hacer la misma observación: un porcentaje mucho mayor de la maquinaria procede de los Estados Unidos que de Japón. Estas diferenciaciones, por supuesto, se relacionan con varios factores, pero sería interesante investigar a cuáles de ellos debe atribuirse en algún grado el éxito relativo de América Latina en la penetración del mercado estadounidense, y la casi exclusión de estos productos en el mercado japonés, aún en los rubros de las industrias livianas. Al parecer, la estructura comercial de América en desarrollo con la CEE y Japón se ajusta más al modelo "periférico", según el cual la región es exportadora de productos básicos e importadora de productos manufacturados. La división del trabajo se basa más bien en una

especialización del tipo "vertical", mientras que con el mercado de los Estados Unidos, existen más flujo de intercambio "horizontal".

A pesar de la quietud por parte de los exportadores de productos básicos en torno al proceso de la "desmaterialización" que se evidencia en la mayoría de los países industrializados, cabe señalar que durante la década de 1980, ha subido significativamente en Japón el consumo de algunos productos básicos que interesan a América Latina. Los volúmenes de importación por habitante de varios productos han aumentado: aluminio (60%), cobre (9%), estaño (5%) y níquel (25%). Se ha mantenido el nivel durante la década respecto del plomo y el zinc. En contraste con lo anterior, se ha experimentado una baja en el índice de importación por habitante de mineral de hierro y de petróleo crudo. El índice de este último, que llegó al nivel más bajo en 1987, se ha recuperado ligeramente,

pero aún en 1989, fue un 25% inferior al de 1980.¹

También se pueden observar sustanciales diferencias en los productos agropecuarios, en cuanto a las importaciones por habitante. El índice del volumen por habitante entre 1983 y 1989 subió respecto de los siguientes productos: carne (88%), pescado y moluscos (45%), banano (30%), café y cacao (30%), lana (12%), algodón (10%), caucho natural (32%) y pulpa de madera (50%). Otros productos, como el trigo, el azúcar, la seda, el cuero y las semillas de soya experimentaron una cierta baja en sus respectivos niveles. Por consiguiente, tanto en los productos mineros como agropecuarios, no se ha formalizado el proceso de la "desmaterialización", por lo menos para la década anterior, lo que significa que América Latina tiene amplias potencialidades para la expansión de las ventas de productos básicos al mercado japonés, cuyos hábitos de consumo

Cuadro 4
Estructura de las exportaciones de América en desarrollo,
por grupos principales de productos y por destinos
(Porcentajes)

		CEE	Estados Unidos	Japón
Alimentos	1970	51.6	38.3	35.4
	1980	39.9	21.4	19.2
	1987	46.5	21.5	23.4
Materias primas agrícolas	1970	7.5	1.9	18.5
	1980	5.2	1.1	8.3
	1987	4.7	1.6	5.2
Minerales y metales	1970	26.2	16.7	38.4
	1980	17.2	5.8	36.1
	1987	14.7	5.0	34.4
Combustibles	1970	8.2	32.4	3.9
	1980	24.2	61.3	25.3
	1987	15.8	30.4	21.5
Productos manufactureros	1970	6.2	10.2	3.7
	1980	12.3	10.0	10.7
	1987	18.1	40.7	14.9

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York, 1990.
Nota: La suma no equivale a 100%, debido a la exclusión de algunos productos.

están cambiando rápidamente. Cabe recordar que Japón es el más grande importador de productos alimenticios y materiales agrícolas del mundo. Si bien América Latina ocupa un lugar importante como proveedor de Japón de un número significativo de productos básicos, será necesario intensificar los esfuerzos de promoción y elevar la calidad, con posible aumentos de valor agregado.

El caso exitoso de la promoción del café jamaquino (*blue mountain*) de alta calidad así como las actividades publicitarias de la autoridad cafetera de Colombia, son buenos ejemplos, aun en el campo de productos tradicionales. Es necesario seguir estrechamente las negociaciones bilaterales sobre materias primas que Japón desarrolla con sus principales socios comerciales y las consecuencias e implicaciones que ellas representan para la región.

En resumen, existe una clara diferenciación en las relaciones comerciales entre Japón y América Latina y entre ésta y los países de Asia meridional y de Asia sudoriental: I los países recientemente industrializados y los de la ASEAN tienden a disminuir la ventajas comparativas de Japón en las áreas tradicionales y a procurar establecer relaciones basadas principalmente en una división horizontal del trabajo, si bien, América Latina sigue manteniendo vínculos periféricos, y II la competitividad industrial lograda por parte de los países recientemente industrializados hace cada vez más difícil para América Latina, salvo las posibles excepciones de Brasil y México, competir con ellos y penetrar en el mercado japonés. En cuanto al nivel de competitividad y la dotación de recursos naturales y humanos, la mayoría de los países latinoamericanos se asemejan más a los países de la ASEAN (Moneta, 1991 a). De lo anterior se desprende que América Latina debería adoptar un doble enfoque: por un lado, el aprovechamiento más eficiente y coordinado de las ventajas comparativas,

basado en la dotación de recursos, y por otro, la intensificación de esfuerzos para el desarrollo industrial mediante el perfeccionamiento de la competitividad internacional correspondiente.

II. El sistema de comercialización y la inversión directa: repercusiones en el comercio

Uno de los rasgos especiales del comercio de Japón, como ha señalado Stallings (1991), es la participación clave de las grandes compañías de comercio general (*sogo-shosha*). Durante el año fiscal 1988, las nueve más importantes,² participaron con más de 41% de las exportaciones y 74% de las importaciones de Japón. Durante el mismo año sus ventas totales (internas, exportaciones, importaciones y comercio extraterritorial) representaron aproximadamente 27% del producto nacional bruto del país. Durante ese período, sólo el total de las ventas de las nueve compañías alcanzó a 767.000 millones de dólares. De esta cifra, 410.000 millones correspondían al comercio exterior (importaciones, exportaciones y operaciones extraterritoriales). Por tanto, cabe estimar que el total de las transacciones exteriores de las nueve compañías representaron alrededor de 9% del comercio mundial de bienes (2.254.000 millones de dólares en exportaciones y 2.292.000 millones en importaciones durante el año calendario de 1988).³

La importancia comercial de las *sogo shosha* también se aplica al caso latinoamericano. Se estima que las más grandes entre ellas realizan en promedio de 2.000 a 3.000 millones de dólares en ventas por año en la región. Un tercio suele corresponder a exportaciones desde Japón, otro tercio a importaciones hacia ese país, y el tercio restante como comercio extraterritorial. Esto significa que más de la mitad del comercio latinoamericano con Japón (17.000 millones de

dólares) está, de una u otra manera, manejado por las *sogo-shosha*. Cabe destacar también que probablemente cerca de 10% del comercio total de América Latina (aproximadamente 200.000 millones de dólares) se efectúa por intermedio de las mencionadas compañías (Stallings, 1991)⁴. Aunque éstas tienden a ser pesimistas sobre la perspectiva económica de la región, han continuado aumentando sus ventas con alta rentabilidad. Marubeni Corp., por ejemplo, logró un aumento de 15% en sus ventas y 65% en las utilidades por concepto de transacciones en América Latina durante el año fiscal 1989. En el mismo año, solamente 30% de las utilidades de C. Itoh and Co. Ltd. provinieron de las exportaciones japonesas, mientras que 40% correspondieron a transacciones con terceros países (*Business Latin America*, 1990 a).

El poderío de las *sogo-shosha* se deriva principalmente de su agilidad para actuar como intermediarias entre vendedores y compradores potenciales, con el respaldo de su modernísimo sistema de información comercial, su eficacia en materia de transporte y almacenaje, y su capacidad para proveer créditos de corto plazo, destinados a financiar el comercio, y financiamientos de mediano y largo plazo, para financiar grandes proyectos. Además, mantiene vínculos con los bancos privados y enlaces con una amplia gama de las empresas de producción y distribución. Los proyectos relacionados con el aluminio, en Brasil y Venezuela, son buenos ejemplos de la expansión comercial promovidos por ellas. La marcada expansión de las exportaciones chilenas de productos forestales a Japón guarda relación muy estrecha con el rol que desempeñan las *sogo-shosha*. Uno de los problemas principales que contribuyen a la relativa debilidad de los agentes de comercialización de la región latinoamericana es su acceso limitado a la información que posee el sector privado de las

economías desarrolladas. La escasa información que reciben de las fuentes gubernamentales o de otros medios dificultan la toma eficiente de decisiones. A menos que se corrija la debilidad relativa de los países en desarrollo en cuanto a su capacidad para recopilar, filtrar y evaluar información, es posible que los países de la región aprovechen la capacidad informática, creditaria, y tecnológica de las *sogo-shosha*, con el objeto de acceder mejor al mercado japonés, que es difícil de penetrar y que, desde el punto de vista de muchas personas, como son algunos políticos e empresarios estadounidenses, no está abierto en igualdad de condiciones a todos los participantes.⁵

Desde fines del decenio de 1960 hasta principio de los años ochenta, se ha podido apreciar una gran ola de inversión japonesa en América Latina. Grandes empresas niponas realizaron cuantiosas inversiones, especialmente en la esfera de desarrollo de los recursos naturales. El traslado del sector de la fundición de aluminio a Brasil y Venezuela es un buen ejemplo, y como se vio anteriormente este sector se ha convertido en uno de los principales ramos de exportación hacia Japón. América Latina tiene mucho mayor peso en la inversión directa que en el campo del comercio; como ya se

mencionó, las importaciones y las exportaciones de la región desde y hacia Japón son poco significativas. El valor de la inversión acumulada (1951-1988) en la región alcanzó a 31.617 millones de dólares, cifra que corresponde a 17% del total de las inversiones japonesas directas en el exterior. Este nivel es alto, si se considera el total correspondiente a Asia (32.227 millones de dólares). Durante el período 1986-1988, la región latinoamericana recibió 15.981 millones de dólares, más que Asia, que obtuvo 12.764 millones. Sin embargo vale la pena destacar que los flujos entre los tres años se destinaron casi exclusivamente a los sectores no manufactureros de América Latina, mientras que en Asia 38% de ellos se dirigió a los dichos sectores (Nakagawa, 1990, Cuadro 1-5, pp. 14-15). En los últimos años, los sectores de las finanzas y los seguros y del transporte han sumado alrededor de 90% del total invertido.⁶ Dejando de lado los casos de los "paraísos fiscales", que son especiales, Brasil es el principal país beneficiario, seguido por México. Como se puede apreciar en el cuadro 5, en comparación con otros países que invierten en las naciones receptoras latinoamericanas, la participación japonesa en esta esfera es muy reducida, ya que en ningún país alcanza a 10% del

capital acumulado.

La apreciación del yen y la existencia en varias economías de Asia meridional y de Asia sudoriental de mano de obra calificada de bajo costo han llevado a un buen número de empresas japonesas a invertir en ellas para producir bienes o componentes cuyos procesos de producción son intensivos en mano de obra. En ambos casos, una parte importante de la producción de las filiales de las empresas japonesas en la región ha sido destinada al mercado japonés, pero estos países también han sido utilizados por dichas empresas como trampolín para mantenerse competitivas y continuar aumentando sus exportaciones a los Estados Unidos y a Europa. La importancia de las filiales en la contribución a las exportaciones de los países asiáticos ha sido muy destacada en las industrias de maquinaria, electrónica, de transporte, de equipo de precisión y de metales no ferrosos.⁷ Si bien la inversión está jugando un papel cada vez más importante en el aumento de las exportaciones a Japón de las economías asiáticas, sólo aproximadamente 15% del incremento de estas exportaciones entre 1985 y 1989 puede atribuirse a este factor (UNCTAD, 1990 a). Lo anterior significa que estas economías han desarrollado una capaci-

Cuadro 5
Inversión directa extranjera en América Latina por país de origen, 1989
(Millones de dólares, porcentajes)

	Total acumulado	Nº 1	Nº 2	Nº 3	Nº 4	Nº 5
México ^a	26 601	EE.UU.(63.1)	RU (6.8)	Alemania (6.3)	Japón (5.0)	Suiza (3.9)
Venezuela ^b	3 545	EE.UU.(52.7)	RU (8.5)	Suiza (7.7)	Japón (4.6)	Panamá (4.1)
Colombia	3 270	EE.UU.(71.8)	Suiza (5.1)	RU (3.5)	Panamá (3.2)	Venezuela (2.5)
Brasil	34 287	EE.UU.(29.8)	Alemania (14.6)	Japón (9.2)	Suiza (8.4)	RU (6.8)
Perú	1 198	EE.UU.(46.7)	Panamá (13.5)	Suiza (6.3)	Canadá (4.2)	Japón (3.4)
Chile ^c	7 093	EE.UU.(46.5)	Caimán (13.0)	Bermuda (5.9)	Canadá (4.4)	Australia (4.2)
Argentina ^d	3 440	EE.UU.(43.9)	Italia (13.3)	Alemania (8.2)	Francia (6.0)	Suiza (4.3)

Fuente: Japan External Trade Organization, *Seikai to nihon no boeki El comercio del mundo y de Japón*, Tokio, 1991.

a Datos preliminares.

b Comprende hasta junio de 1989.

c Abarca el período 1982-1989, aprobado mediante DL 600.

d Marzo de 1977 a septiembre de 1989.

dad productiva que, en gran medida, ha sido fruto de sus propios esfuerzos de exportación en aquellos bienes cuya demanda se está expandiendo en forma dinámica. Cabe señalar que la encuesta hecha por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional de Japón estima que en 1986 las empresas japonesas industriales que funcionaban en América Latina destinaron 61.5% de la venta total al mercado local, mientras que la participación correspondiente a la exportación hacia Japón alcanzó a 20.0% y hacia terceros mercados, a 18.5%. Cuando se considera solamente al sector manufacturero, el porcentaje de venta local sube hasta 80.5%. En cambio, cuando estas mismas empresas operan en Asia están orientadas mucho más hacia las exportaciones (Nakagawa, 1990, Cuadro I-12, pp. 38-39). Si bien América Latina recibió grandes inversiones japonesas en el campo de los recursos naturales, que por su naturaleza tienen una alta orientación hacia la exportación, la mayoría de los casos están dirigidos a los mercados locales, como se observa en muchos casos provenientes de los Estados Unidos. Según los datos elaborados en Japón en 1987 el número total de empresas japonesas con filiales en la región alcanzó a 806, lo que representa 9% de las 8.933 empresas japonesas con filiales en ultramar. Entre las compañías que tienen planes muy definidos para invertir en el extranjero, un número limitado están realmente interesadas en invertir en América Latina (Horisaka, 1990). En este sentido, si no se producen logros evidentes en el manejo macroeconómico del programa de estabilización en la mayoría de los países, es difícil pensar en nuevos flujos de inversión japonesa, salvo por parte de aquellas compañías que ya tienen intereses importantes en la región. Una posible excepción sería la industria maquiladora, que funciona en México, a lo largo de la frontera con los Estados

Unidos, para penetrar el mercado estadounidense. La importancia de la maquiladora en el futuro, por otro lado, dependerá en cierta manera de las negociaciones sobre la iniciativa para las Américas, promovida por el gobierno estadounidense.⁹

Las *sogo-shosha* ofrecen el vínculo necesario entre el comercio y la inversión. Ellas han cofinanciado operaciones conjuntas *joint-ventures* o proyectos grandes, conjuntamente con otras empresas inversionistas en el mercado receptor y en Japón. Además de su aporte al capital, la participación de ellas no sólo asegura el acceso más fácil y establecido al mercado interno de Japón, sino que también facilita la transferencia de tecnología que el proyecto en cuestión requiere. Su rol de nexo en el proceso de la realización de operaciones de proyectos conjuntos ha sido caracterizado como un rasgo especial de la inversión directa japonesa (Kojima, 1977). Es esencial que exista confianza mutua entre estas entidades y los bancos privados y entre ellas y los organismos públicos de financiamiento, como es el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECF). Algunos ejemplos de este tipo son: "La Escondida" en Chile (cobre), Venezolana de Aluminio (VENELUM) en Venezuela (aluminio), y los proyectos de "Cerrado", en Cenibra, destinados a la producción de pulpa de madera, y Alnorte, orientado a la explotación del aluminio, en Brasil, además de dos proyectos de producción de acero en México. Desde hace algún tiempo el gobierno japonés ha comenzado a incentivar la inversión directa en los países en desarrollo por medio de una flexibilización especial del sistema de seguros, un aumento de financiamiento del Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK) de Japón y de la OECF, y se creó la Organización Japonesa de Desarrollo Internacional (JAIDO) en abril de 1989, con capitales públicos y privados para ser invertidos en los

países en desarrollo.¹⁰ El objetivo principal de la JAIDO es estimular las exportaciones de los países en desarrollo, especialmente los más endeudados, por medio del mecanismo de reexportaciones hacia Japón. Estas nuevas iniciativas ofrecen a América Latina interesantes oportunidades siempre que los proyectos sean convenientes.

III. Los factores limitantes en las relaciones económicas

El mercado japonés sigue siendo uno de los más difíciles para penetrar, debido en parte a su complejo sistema de distribución, a la preferencia de los consumidores, y a los vínculos intrínsecos entre el comercio y la inversión extranjera de Japón. En el caso de algunos productos, como los textiles, en que los países en desarrollo han aumentado con creces las exportaciones a Japón, las empresas japonesas ejercen control sobre toda la cadena de distribución; a veces el productor del país exportador es solamente un subcontratista, que depende de su contraparte japonesa para el diseño y el suministro de materia primas. En la mayoría de los casos, es la importadora japonesa la que asigna el productor en el país de origen. En el proceso de selección, son cruciales ciertos elementos tales como la capacidad del productor de entregar a tiempo, productos de alta e inalterable calidad. Se consideran muy importantes algunos factores específicos del país productor, tales como el costo de la mano de obra, el grado de apertura del régimen comercial, y el entorno general de la actividad comercial (CFI, 1990). En tal sentido, es totalmente necesario crear una economía estable y abierta, como asimismo aprender de las estrategias de comercialización de los países asiáticos.¹¹ Como señala Horisaka (1990), hay dos características dominantes en las relaciones entre ambas regiones. En primer lugar, han sido de carácter básicamente económico, y en

segundo lugar, casi exclusivamente unilaterales. Aunque no se puede ignorar la importancia del diálogo político y de las negociaciones diplomáticas, así como tampoco de los intercambios culturales, esas relaciones también han revestido carácter fundamentalmente económico y se han orientado hacia los negocios. Es cierto que Japón ha tenido escasa participación en la política interna de los países latinoamericanos o en los conflictos regionales. Esta actitud pasiva refleja el sentimiento general de la opinión pública en Japón de que América Latina es un área situada en la esfera de influencia de los Estados Unidos, por lo que sus problemas deberían ser resuelto por los Estados Unidos. El puente principal en las relaciones ha sido básicamente la comunidad comercial de Japón. Las empresas japonesas, a veces con el apoyo del gobierno, buscaron en la región mercados de exportación y oportunidades de inversión. Las principales motivaciones económicas se basan en el acceso asegurado a las materias primas, la existencia del Canal de Panamá, por donde pasa un tercio de las importaciones totales de Japón, y el acceso al mercado estadounidense como plataforma de exportación.

El sentimiento popular de Japón hacia América Latina es favorable en general, pero no es tan fuerte como para obligar al gobierno a adoptar iniciativas en torno a políticas nuevas sobre la región. Los resultados de una encuesta muestran que alrededor de 25% de las personas encuestadas en Japón expresaron "un sentimiento de afinidad", por varias razones, incluidas la presencia de los inmigrantes japoneses, la fascinación por ciertos aspectos históricos y culturales, y la vivacidad del pueblo latinoamericano. El porcentaje mencionado es muy inferior al registro sobre sentimientos análogos respecto de Estados Unidos (más de 75%), China (más de 50%), y Corea de Sur (más de 40%). Otra encuesta sobre las relaciones

diplomáticos mostró que cerca de tres cuartos de los encuestados consideraron que era urgente desplegar más esfuerzos diplomáticos hacia los Estados Unidos, casi dos tercios pensaron lo mismo con respecto a China, y aproximadamente dos quintos con respecto a la Unión Soviética. Sólo menos de 2% indicaron la necesidad de realizar un esfuerzo mayor respecto de América Latina. Es decir, para el público en general, América latina tiene baja prioridad. Como resultado de ello, ningún partido político de influencia ha adoptado una posición oficial sobre las políticas japonesas relativas a América Latina. (Smith, 1990, p. 29). Para que lleguen a establecerse relaciones comerciales más amplias, será necesario que tanto Japón como América Latina logren una comprensión mutua más profunda, basada en el intercambio cultural y personal en diversos campos de interés.

La estrategia de Japón hacia América Latina consiste en encontrar medios para apoyar a los Estados Unidos. Los intereses económicos de Japón están muy presentes, pero no son suficientes como para que los políticos japoneses desafíen a los Estados Unidos o antagonicen con ese país. En la puesta en marcha de esa política, sin embargo, se corre el riesgo de apoyar y aun de subsidiar la formación de un bloque comercial en las Américas, encabezados por los Estados Unidos. Es cierto que el establecimiento de una zona de libre comercio en el continente americano contribuiría a crear y a diversificar el comercio entre América Latina, los Estados Unidos y el resto del mundo, posiblemente con desiguales distribuciones de los beneficios entre los países involucrados.¹² Dado que el planteamiento no es aún específico, no parece adecuado que América Latina perciba la Iniciativa para las Américas como el único salvavidas posible de que dispone la región. Resultaría factible que América Latina aprovechara para su propio beneficio la ambigua

y precaria situación que enfrenta Japón en cuanto a la Iniciativa Bush.¹³ Para la elaboración de la estrategia latinoamericana de inserción externa, es de vital importancia evaluar si continuará vigente o se modificará (y de qué manera) el criterio actual de valoración de la importancia asignada por Japón a los Estados Unidos como actor predominante en la región. (Moneta 1991, p. 63)

Para mejorar las perspectivas de los vínculos económicos con Japón, los mecanismos de cooperación que ese país está poniendo en práctica en sus relaciones con la ASEAN podrían ser ilustrativos para América Latina. Entre los principales pilares de cooperación entre ellos se cuentan: la cooperación industrial, mediante la asistencia financiera para el desarrollo de la infraestructura básica de las industrias de exportación y de apoyo a la pequeña y mediana empresa; la asistencia tecnológica para el desarrollo de técnicas de producción y de gestión empresarial; el Fondo de Desarrollo ASEAN/Japón (AJDF), compuesto por fondos del EXIMBANK de Japón y de la OECF, que canaliza la cooperación financiera para proyectos a nivel nacional y regional; la Corporación de Inversiones ASEAN/Japón (JAIC), que destina asistencia financiera para facilitar las inversiones directas, y los créditos que provienen del EXIMBANK y de la OECF; un plan de ayuda, que permite un mejor aprovechamiento por parte de las industrias locales de capital, de tecnología y de conocimientos de origen japonés, y por último, la importación por parte de Japón de las manufacturas de dichos países.

La cooperación en el Pacífico se ha basado por lo general en acuerdos informales que suelen carecer de estructuras institucionales; cuando ésta ha existido, la participación latinoamericana en estos foros lamentablemente ha sido muy baja. En tal sentido, interesa anotar la activa participación de empresarios

mexicanos, chilenos y peruanos en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.¹⁴ La participación académica también ha sido activa en varios encuentros universitarios; asimismo, ocasionalmente ha habido contactos en los períodos de sesiones de la Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico (Orrego, 1989).

Del mismo modo, la participación de los países latinoamericanos en las reuniones periódicas de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) ha sido sólo en calidad de observadores, a pesar de haberse aprobado recientemente las postulaciones oficiales para ser admitidos como miembros presentadas por Chile, México y Perú. Japón también ha apoyado la iniciativa del gobierno australiano sobre una nueva serie de encuentros en torno al tema de la cooperación entre todos los países del Pacífico, a nivel ministerial en el marco de la Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC). Japón no está interesado en expandir la PECC ni la APEC a un bloque del Pacífico frente al mercado único europeo que se vislumbra para 1993 (Yamazawa, 1990). La cooperación del Pacífico fomentada por la PECC tampoco está dirigida específicamente a la formación de un bloque comercial en el área, sino a la formulación de iniciativas regionales que promuevan la liberación multilateral del comercio y la inversión, más bien en el ámbito general del GATT (Evans, 1990).¹⁵ Al respecto, es deseable la participación efectiva de los países de la región latinoamericana en los foros en que participan todos los países del Pacífico.

La política comercial japonesa se basa principalmente en el concepto de globalismo, de modo como aparece definido en el GATT y en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que otorga un trato especial a los productos provenientes de los países en desarrollo. Además, en el comercio japonés los productos procedentes de América

Latina no reciben un trato que pudiera considerarse discriminatorio. Sin embargo, el sector agrícola del país está protegido por una serie de medidas, como los aranceles. Estos productos están sujetos a un arancel promedio de 12.1%. Como lo estipula el acuerdo interino de la Ronda Uruguay, a partir de abril de 1989, se bajaron los aranceles de 206 rubros, incluidos algunos productos tropicales. Asimismo, durante el año fiscal de 1990, se introdujo la eliminación o reducción de los aranceles de 1.008 productos manufacturados. El SGP se aplica a muchos productos en bruto y elaborados. Todos las tasas del SGP de los Estados Unidos son nulas, mientras que las tasas aplicadas a los productos en bruto son importantes sólo en los casos de la carne, el café y el tabaco en la CEE, y la carne¹⁶ y los cereales en Japón. Sin embargo, muchos productos de interés para los exportadores de América Latina (por ejemplo, el pescado, los productos lácteos, los cereales, las frutas y hortalizas frescas, especialmente la fruta de fuera de temporada) están excluidos del sistema, y sometidos a cierto grado de progresividad arancelaria. El escalonamiento arancelario es más acentuado en el caso de Japón (CEPAL, 1991).

En cuanto a las barreras no arancelarias, como se sabe, una elevada proporción de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos están sujetos a estas medidas, en algunos de los mercados principales o en todos ellos, incluido Japón. No obstante, las barreras de este tipo aplicadas por Japón son menos severas que las de la CEE o las de los Estados Unidos (Sinha, 1990). La proporción de las importaciones regionales afectadas por estas barreras en 1986 fue 43.5%, contra 45% de los Estados Unidos y 54% de la CEE. Las barreras no arancelarias aplicadas por Japón fueron más comunes respecto de los productos alimenticios y agrícolas y de los minerales y metales, que las aplica-

das por los Estados Unidos. Para los productos manufacturados, la cobertura de estas barreras fue más alta para Estados Unidos que para Japón, salvo en el caso de las sustancias químicas. Sin embargo, aunque el alcance de estas barreras es menos evidente que el de las barreras arancelarias, no se debe subestimar. En el caso del azúcar, por ejemplo, el equivalente arancelario de los cupos de importación contingentes es 102% para los Estados Unidos, 170% para la CEE y 360% para Japón.

Es interesante señalar que el comercio entre los países del Pacífico aumentó marcadamente respecto de aquellos productos que tienen un alto nivel de protección impuesto por los mismos países: la protección de Japón, Taiwán y Corea contra los productos agropecuarios provenientes de la Oceanía y de América del Norte; la protección por parte de Oceanía y América del Norte contra las exportaciones con mano de obra intensiva de los países recientemente industrializados, de los de la ASEAN y de China, y contra las diversas ramas de exportación de tecnología normalizada provenientes de Japón y de los países recientemente industrializados. Esto significa, por un lado, que las barreras comerciales no han sido un elemento sustancial para el desempeño comercial poco satisfactorio de América Latina en Asia, y por otro lado, que si los países del Pacífico redujeran los niveles de protección de manera no discriminatoria, la expansión provocada de las exportaciones estaría concentrada en la misma área, debido a su alta competitividad (Drysdale y Garnaut, 1989). De todas maneras, tomando en cuenta los intereses de las economías en desarrollo y sobre todo, las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas, sería deseable promover negociaciones respecto de dos temas: i) la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones agrícolas y de productos alimenti-

cios, así como a los productos pesqueros y forestales, principalmente por intermedio del GATT, y ii) un mayor acceso de Japón al SGP. Uno de los principales obstáculos que han impedido un mayor acercamiento entre Japón y América Latina ha sido la enorme distancia que los separa. Los problemas de transporte incluyen, entre otros, la escasez de las rutas marítimas entre Japón y la costa occidental de América de Sur, el volumen relativamente pequeño de bienes comerciales, así como la heterogeneidad de los bienes que habría que transportar. Para superar el problema derivado de los altos costos del transporte, por ejemplo, cabría considerar una mejor utilización de los contenedores, el uso de barcos especializados más grandes para carga general, y la disminución de la proporción de lastre. No obstante, es necesario también que haya mayores flujos comerciales no sólo entre Japón y América Latina, sino entre esta región y China y otros países de Asia. En ese contexto, los países latinoamericanos perciben la necesidad de mejorar los servicios portuarios y de racionalizar el transporte marítimo.¹ Por consiguiente, sería preferible proseguir los estudios pertinentes en el marco de dos grandes proyectos de infraestructura diseñados para reducir los costos de transporte entre América Latina y Asia: el segundo Canal de Panamá y el puerto asiático (Hosono, 1987). Por otra parte, es deseable seguir avanzando en los proyectos dirigidos a los países del Cono Sur para establecer un sistema de facilitación aduanera y de tránsito internacional proyectado hacia la Cuenca del Pacífico.

Bibliografía

- Business Latin America (1990a), 5 de marzo.
- CEPAL (1991), *Latin American Commodity Exports: Policy Issues* (LC/R.969), Santiago de Chile, febrero.
- CFI (Corporación Financiera Internacional) (1990), *Exporting to Industrial Countries: Prospects for Businesses in Developing Countries*, Discussion Paper, Nº 8, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Drysdale, Peter Ross Garnaut (1989), "A Pacific free trade area?", *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Jeffrey J. Schott (ed.), Washington, D.C., Intitute for International Economics.
- Evans, Gareth Q.C. (1990), "The debut of APEC: A dynamic new alliance emerges", *Speaking of Japan*, vol. 10, Nº 111, Japan Intitute for Social and Economic Affairs, marzo.
- Horisaka, Kotaro (1990), "La nueva situación económica japonesa y América Latina y el Caribe", *Integración Latinoamericana*, Nº 153, enero-febrero.
- Hosono, Akio (1987), "Las relaciones económicas entre Japón y América Latina en el contexto de las relaciones económicas internacionales cambiantes", *Documentos del Seminario sobre condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales*, 2 vols., México, D.F., Colegio de México.
- Kojima, Kiyoshi (1977), *Kaigai chokusetsutoshi ron* [Teoría sobre la inversión extranjera directa], Tokio, Oaimondo sha.
- Moneta Carlos (1991), *Japón y América Latina en los años noventa*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Nakagawa, Nobuyoshi (1990), "Ajia no shin kogyoka to nihon keizai" [La nueva industrialización de Asia y la economía japonesa], *Ajia shin kogyoka to nichibei keizai* [La nueva industrialización de Asia y las economías de Japón y Estados Unidos], N. Nakagawa (ed.), Tokio, Tokyo Daigaku Shuppankai.
- Orrego Vicuña, Francisco (1989), "La cooperación en el Pacífico: una perspectiva desde América Latina", *Estudios Internacionales*, Nº 86, abril-junio.
- Sinha, Radha (1990), "Are EC-Japan-U.S. trade relations at the crossroads?", *Intereconomics*, vol. 25, Nº 5, septiembre-octubre.
- Smith, Peter H. (1990), "Japan, Latin American and the new International Economic Order", *V.R.F. Series*, Nº 179, Tokio, Institute of Developing Economies, diciembre.
- Stallings, Barbara (1991), "Latin American Trade Relations with Japan: New Opportunities in the 1990s?", estudio presentado al Seminario "The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles", Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 10 de enero, 1991.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1990a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1990* (UNCTAD/TDR/10). Publicación de la Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.D.6.
- Yamazawa, Ipppei (1990), "Gearing the Japanese economy to international harmony", *Developing Economies*, vol. 28, Nº 1, marzo.

Notas

- 1 Cabe notar que en Japón la producción de las industrias pesadas, tales como el acero, la petroquímica y el aluminio ha experimentado un

rápido incremento en los últimos años.

- 2 C. Itoh and Co. Ltd., Mitsui and Co., Sumitomo Corp., Marubeni Corp.,

Mitsubishi Corp., Nissho-Iwai Corp., Tomem Co., y Kanematsu-Gosho Ltd.,

- 3 *Japan: An International Comparison*, Keizai Koho Center, Japan Institute for Social and Economic Affairs, Tokio, varios números.

4 A modo de ilustración, sólo Mitsui tiene 11 subsidiarias, 22 oficinas y 10 compañías afiliadas en doce países de la región.

5 El aspecto relativo a la distribución interna en Japón como obstáculo importante se ha abordado dentro de un intenso proceso de negociaciones entre el

Gobierno de Japón y el Gobierno de los Estados Unidos, en el marco de la Japan-United States Structural Impediments Initiative.

6 La gran inversión en Panamá, principal destino, se debe principalmente a la inscripción de buques de carga por parte de empresas navieras japonesas que eligen el país con el objeto de beneficiarse mediante la evasión fiscal. Las islas Caimán y las Bahamas son "paraísos fiscales" y también son objeto de un trato análogo.

7 De acuerdo con los datos del MITI, durante el año fiscal de 1988, el valor de las reimportaciones japonesas llegó a 9420 millones de dólares, equivalente a 5.1% de las importaciones totales y a 10.2% de las importaciones manufactureras. Por origen, Asia ha sido predominante, cubriendo más de 60% (5.990 millones de dólares) de estos flujos comerciales, lo cual constituye 20.2% de las importaciones manufactureras de la región asiática (JETRO 1990, pp. 15-16).

8 En cambio, las Inversiones extranjeras directas estadounidenses en Asia han cambiado sustancialmente de orientación en la última década desde su previo enfoque en los mercados locales hacia uno que se basa más en las exportaciones. En 1987, casi un tercio de las ventas totales de las compañías que laboraban en esa región se dirigió a su propio país, mientras que otro tercio se destinó a terceros países.

9 La importancia de las maquiladoras japonesas no debería exagerarse, si se considera su reducido número en el total de la industria maquiladora nacional y su escasa participación en el valor agregado que generan. A fines de 1988, las maquiladoras japonesas representaron apenas 3.2% de todas las registradas en México. El personal ocupado por ellas representaba menos de 2% del total de la industria. Su capital social no alcanzaba siquiera a 1% del total invertido, cifra aún menos significativa si se le compara con los

porcentajes aportados por las maquiladoras estadounidenses y mexicanas: (69.2% y 29.0%, respectivamente). Si se observa su aporte al valor agregado de la industria maquiladora, las Industrias Japonesas sólo contribuyeron con 1.5% del total (Kerber y Ocaranza, 1989).

10 Este organismo tiene proyectado ejecutar de 10 a 15 proyectos del tipo empresas conjuntas al año, cada uno del tamaño de 10.000 a 20.000 millones de yens. Ya tiene tres proyectos aprobados en la región latinoamericana; la construcción de un hotel en Cancún, México (7.5000 millones de yens), la construcción del World Trade Center de Guadalajara, México (10.000 millones de yens), y una planta de producción y ensamblaje de automóviles en Barcelona, en Venezuela, con repuestos producidos localmente (3.430 millones de yens).

11 El caso de Samsung, una compañía coreana de la Industria electrónica, es ilustrativo. En los años setenta, la compañía utilizó su oficina en Japón para comprar componentes necesarios para sus plantas en Corea, que produjeron, entre otros, productos basados en OEM (original equipment manufacture) para algunas empresas japonesas. Estos productos se vendieron en Japón, con marcas de las compañías japonesas. Actualmente, la Samsung utiliza una docena de distribuidores en Japón, la mayoría son comerciantes en gran escala. De esta manera, se evitan los altos costos de servicios posteriores a la venta.

12 Sobre los costos y beneficios potenciales de la liberalización comercial del hemisferio americano, véase (CEPAL, 1990 a.).

13 Por ejemplo, en la reunión anual del BID en Nagoya, Japón, celebrada en abril de 1991, el gobierno japonés se comprometió a contribuir al Fondo de Inversión Multilateral planteado dentro de la Iniciativa para las Américas, sin especificar el monto, mientras que la CEE mostró su reticencia sobre su posible participación en él. La decisión japonesa tomó en cuenta las relaciones bilaterales con los Estados Unidos (Japan Economic Journal, 1991).

14 El organismo ya admitió como miembros a tres países latinoamericanos: Chile, México y Perú. Este logro constituye un precedente para la aceptación de otros países de la región. En 1990, más de 1.200 empresas estaban representadas en este foro.

15 En este momento, la PECC cuenta con 17 miembros: 14 países en forma individual y tres instituciones. Incluido el PBEC. Como respuesta a las solicitudes de estos países, se levantó la moratoria de ingreso de nuevos miembros, en mayo de 1990. En una reunión posterior que se llevará a cabo en septiembre, en Singapur, se discutirá este asunto.

16 A partir de abril de 1991, la cuota anual de carne bovina de 494.000 toneladas ha sido reemplazada por un arancel de 70%. La tarifa será reducida a un 60% en 1992, y a 50% en 1993.

17 En estudio sobre el caso colombiano se concluyó que si bien los costos fob de sus productos son competitivos, la competitividad se reduce a 29% en las empresas grandes y a 67% en las pequeñas, si se comparan con los precios cif.

El Programa SELA/CEE: Un esfuerzo de Integración y cooperación en el área de la biotecnología

**Ignacio Avalos
y Armando Martel**

Avalos, sociólogo, y Martel, abogado, se desempeñan como profesores de la Universidad Central de Venezuela y del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Son consultores del SELA.

I. Un nuevo paradigma tecnológico

En los últimos años, con particular fuerza en la década anterior, comenzó a cuajar un nuevo "paradigma tecnológico", integrado principalmente a partir de los desarrollos que se han dado en el campo de la microelectrónica, la informática, los nuevos materiales, las fuentes alternas de energía y la biotecnología. Estas nuevas tecnologías, que se relacionan entre sí y además se potencian mutuamente, tienen una gran densidad científica y han empezado a cambiar la naturaleza del proceso productivo. Este, en efecto, se "desmaterializa" y pasa a depender cada vez más del conocimiento. Aparecen nuevas industrias y desaparecen o se reestructuran otras, cambia la naturaleza de las relaciones entre los sectores económicos y se modifican los patrones que regulan el acceso al mercado internacional, en parte porque pasan a ser otros los factores que determinan las ventajas de cada país. Igualmente, se aprecia un crecimiento notable de la participación de los bienes "intensivos en tecnología" dentro del flujo total de intercambios comerciales a nivel mundial, es decir de bienes para los cuales la clave de su competitividad reside en el "valor tecnológico agregado". Los cambios se observan también

en los esquemas institucionales a través de los cuales se da el desarrollo tecnológico. A este respecto interesa mencionar dos de gran relevancia.

Por un lado la internacionalización del proceso innovativo a través de un muy variado conjunto de acomodos institucionales realizados a nivel mundial, envolviendo empresas grandes, medianas y pequeñas, así como a laboratorios de distinto tipo y concretados en la práctica a través de mecanismos de toda índole, (licencias, inversiones directas, creación de empresas mixtas, contratos de investigación financiamiento, acuerdos de explotación de mercados, etc.). Este proceso está siendo principal, aunque no exclusivamente, impulsado por las empresas más grandes, las que marcan el ritmo y orientación de las innovaciones. Estas empresas no cuentan sólo con el potencial que les da la inversión realizada en sus propios laboratorios, o del que disponen en los países en donde están localizadas. Infinidad de ejemplos muestran que hoy en día muchas de ellas han adoptado diversos dispositivos para hacerse de los conocimientos que precisan para generar innovaciones en donde quiera que ello resulte posible y favorable. De esta manera crean laboratorios en otros países, contratan con laboratorios extranjeros, desarrollan programas de investigación de manera conjunta con otras empresas, intercambian información o personal, etc. Las empresas se han hecho de antenas para seguir la evolución del mercado del conocimiento y obtener señales que les permitan invertir en donde les resulte más conveniente a fin de consolidar y mejorar sus posibilidades de competir a través del fortalecimiento de su capacidad innovativa. Por esta vía acceden a las capacidades existentes en naciones distintas a aquella que le sirve de base. El fenómeno no es nuevo, pero ha cobrado inusitada fuerza en estos últimos años. Es uno de los trazos que mejor dibujan la globalización

de la economía y, por supuesto, no sólo tiene implicaciones en la política de las empresas y de las mismas instituciones académicas, sino también en la estrategia de desarrollo científico y tecnológico de los países.

Por otra parte, la manera como se da el desarrollo tecnológico también se ve afectado por la conformación de nuevos esquemas legales de protección legal del conocimiento, a fin de garantizar en más campos y con mayor firmeza la propiedad privada sobre la tecnología. En este sentido, no sólo se observa la modificación de las legislaciones nacionales de los países industrializados, sino que hay presión para la modificación de los sistemas legales de los países subdesarrollados y para que se implante un régimen que tenga vigencia internacional. Las discusiones de la Ronda Uruguay sobre este tema son una demostración palmaria al respecto. La intención es, en fin de cuentas, engarzar el sistema de propiedad intelectual con el sistema internacional de comercio. Desde el punto de vista de las naciones industrializadas, este objetivo se aviene perfectamente con la "globalización" de la economía. Lo que se persigue es que las empresas puedan escoger el lugar para la producción según las ventajas de localización y surtir desde allí al mercado internacional, confiadas en la existencia de un régimen jurídico homogéneo que limite la copia tecnológica, autorice los llamados monopolios de importación y excluya la licencia obligatoria. Desde el punto de vista de los países subdesarrollados, las transformaciones quizá deban ser vistas como un cambio en las reglas de juego, generado en función de los intereses de quienes más invierten en ciencia y tecnología y en cuya orientación tienen pocas oportunidades reales de influir. Es, vistas así las cosas, una condición que deben cumplir para insertarse en la economía global. Dentro de este contexto caracteriza-

do por hondos y rápidos cambios tecnológicos deben ser mirado, en buena parte, el tema de la integración regional.

II. Tecnología e Integración

Los países latinoamericanos y del Caribe están transitando el camino hacia un nuevo modelo económico. En resumen, se trata de construir una economía de mercado, reducir y redefinir el papel del Estado e iniciar un proceso de apertura comercial, todo ello dentro de un contexto internacional caracterizado por la globalización, la conformación de megamercados y profundas y aceleradas transformaciones tecnológicas. En este marco se trata, asimismo, de crear economías eficientes y competitivas y ello exige aumentar la capacidad de dominio tecnológico. La tecnología es, como nunca antes, un factor de enorme significación dentro de la estrategia económica de cada país, así como de la estrategia de integración regional.

Sin embargo, mientras en la década de los ochenta otras regiones fortalecieron sus mecanismos de integración y desarrollo tecnológico, en América Latina asistimos a un estancamiento, cuando no a un retroceso, tanto en materia de integración como de inversión en ciencia y tecnología. Al mismo tiempo se acentuó la crisis de las universidades, la fuga de cerebros y se avanzó muy tímidamente en el campo de las relaciones entre la investigación y la producción. La ciencia y la tecnología fueron, hasta ahora, temas de escasa significación en el proceso de integración regional. Los ensayos emprendidos en esta área presentaban dos notas resaltantes. Por un lado, tuvieron como participantes casi exclusivos a las agencias gubernamentales, mediadas o no por la actividad de los organismos supranacionales. La responsabilidad descansó en los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología, lo

cual originó, por otra parte, su segunda característica: su fuerte sesgo "cientificista". Las iniciativas parecían formar parte de un proceso paralelo al de integración económica, que ni le quitaba ni le ponía nada este último, al igual como ocurría con las acciones de carácter cultural. De hecho, en la mayoría de los casos los acuerdos científicos se enlazaban con los culturales, lo cual da una idea de la percepción que se tenía sobre los mismos. En general, los arreglos que se suscribieron tuvieron escaso efecto en la práctica. Quedaron en enunciados globales, las conocidas y retóricas declaraciones de buena voluntad que "adornaron" la voluntad integracionista.

A pesar de estos hechos, la región mostró algunos avances en algunas áreas del conocimiento y algunas organizaciones de carácter regional o extraregional, pero que actúan en la región, lograron desarrollar algunos programas que pueden servir de base para reiniciar la recuperación económica en un marco de mayor competitividad. La debilidad tecnológica de los países latinoamericanos y del Caribe, así como la complejidad y el costo creciente de las actividades relacionados con los procesos de innovación tecnológica, fundamentalmente, simultáneamente con las nuevas realidades económicas, la necesidad de adoptar esquemas adecuados y eficientes de integración regional.

Se precisa, sin embargo, realizar un viraje radical si se quiere avanzar en los esquemas de integración regional, dándole al desarrollo tecnológico el papel crucial que debe tener. Tal viraje implica un cambio de enfoques, tanto en lo que se refiere a los esquemas mismos de integración, como al desarrollo científico y tecnológico. Ahora la integración hay que pensarla sobre la base de economías abiertas y en términos de una inserción en los procesos de globalización económica. Las políticas tradicionales concebidas para el estímulo al "sector científico y

tecnológico" deben referirse a un espacio institucional mucho más amplio y afincarse fundamentalmente en los conceptos de "innovación tecnológica" y "dominio tecnológico".

El éxito de los programas europeos de desarrollo tecnológico se explica en buena medida por la existencia previa de un marco adecuado de integración. De hecho la mayoría de los programas en esta área surgieron en los años ochenta, cuando las estructuras comunitarias estaban consolidadas. En nuestra región no existe todavía un sólido marco de integración, aun cuando los avances logrados recientemente son significativos. Sin embargo, la debilidad institucional a nivel regional obliga a dirigir la atención no sólo a la elaboración de programas y a la promoción de proyectos de concertación sino a conformar un nuevo punto de vista que sustente la política de desarrollo tecnológico. Los organismos regionales y subregionales deben cumplir un importante papel de liderazgo en la promoción de esas orientaciones, para que sirvan de base a las respectivas políticas nacionales.

La integración requiere una concepción de la política de innovación tecnológica conceptualmente uniforme, de manera que a nivel de cada país se llegue a esquemas institucionales que permitan, a nivel regional, la relación de los verdaderos interlocutores. En particular debe enfatizarse la idea de que **a** la innovación es un proceso complejo desde el punto de vista institucional, el cual, como ya se dijo, no puede quedar encerrado bajo la tradicional definición del "sector científico y tecnológico"; **b** para los países subdesarrollados tiene más sentido hablar, no de "tecnología nacional", sino de articulación propia de capacidades e informaciones a fin de tener "dominio tecnológico", lo cual supone la aplicación de estrategias de asimilación de tecnología que concilien el desarrollo de capacidades endógenas con la adquisi-

ción de tecnologías foráneas; **c** el desarrollo tecnológico es un proceso fundamental de carácter económico y **d** el sector productivo y no el laboratorio debe ser el eje articulador del proceso de innovación tecnológica.

Lo anterior implica, desde luego, la redefinición del papel del Estado. La experiencia europea, y también la de otros países industrializados o en desarrollo más adelantados, demuestra que una participación activa del estado está siempre presente, tanto para promover el desarrollo tecnológico a nivel nacional como regional. Esto no contradice el hecho de que esa participación esté orientada fundamentalmente al fortalecimiento de las empresas.

III. El programa SELA/CEE

1. Antecedentes

El SELA ha identificado a la biotecnología como una de las áreas en las que existe una necesidad importante de coordinar acciones que permitan a los países de la región desarrollar, adquirir y adoptar tecnologías avanzadas para modernizar la capacidad productiva y mejorar los niveles de bienestar social. En esta dirección, una de las principales iniciativas desplegadas ha sido el inicio del desarrollo de un Proyecto conjunto con la Comunidad Económica Europea (CEE), orientado a fortalecer la cooperación regional y promover emprendimientos productivos y/o tecnológicos en el ámbito de la biotecnología.

El Proyecto, que tiene prevista una duración de once meses, comenzó a ser ejecutado por la Secretaría Permanente del SELA en el mes de mayo de 1991 y comprendía inicialmente seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, México y Venezuela), a los cuales se le incorporó posteriormente Costa Rica, por recomendación de una Reunión Inicial de Expertos efectuada para examinar las bases del Proyecto.

En el marco del Proyecto se deberán identificar áreas, actores, procedimientos y mecanismos de cooperación entre los países de América Latina y los países de la CEE en el campo de la biotecnología. A esos efectos se deberá elaborar una propuesta de Programa Plurianual de Cooperación CEE/SELA, a partir de la realización de una serie de actividades, entre las cuales se encuentran la identificación de las capacidades biotecnológicas existentes en América Latina y un mejor conocimiento del desarrollo de la biotecnología en Europa.

2. La situación de la biotecnología en la región

Ya se dijo anteriormente que no obstante los esfuerzos hechos en los últimos tiempos, la integración regional es, en general incipiente. Por otro lado, y si se lo compara con el grado de desarrollo alcanzado por los países industrializados, la situación de la biotecnología en los diversos países de la región, aun cuando varía mucho entre sí, bastante precaria, tal como lo evidencian el monto de las inversiones, el número de biotecnólogos o la cantidad y calidad de los laboratorios existentes. Asimismo, el mayor dominio pareciera estar en la "biotecnología tradicional" (manipulación de microorganismos y plantas, enzimología, selección de plantas, fermentación), más que en la llamada "biotecnología moderna" (biología molecular, ingeniería genética).

En la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe el grueso de la capacidad biotecnológica se encuentra en las universidades y no en el sector productivo. A esto habría que añadir que la relación entre éste y aquéllas aún no se da con la fluidez y eficacia deseables y, como otro dato de relieve, que el financiamiento de la investigación biológica académica descansa de manera importante en recursos de origen internacional.

En lo que atañe al mundo productivo

latinoamericano, la biotecnología es una referencia de escasa significación. Las empresas ya existentes no han prestado atención, en los casos que ello pudiera ser posible a su "biotecnologización", vale decir, no manifestando interés en hacer uso de la biotecnología, bien sea mediante la creación de centros de I y D, su vinculación con laboratorios (nacionales o extranjeros), contratos de asistencia técnica, contratos de licencia, "joint-ventures", etc., si bien es preciso destacar que hay unas cuantas empresas, por lo general grandes, que lo están haciendo, prefigurando de esta manera una estrategia que reviste enorme importancia para el desarrollo de la bioindustria latinoamericana. Esta última se expresa, por ahora, en la constitución de las llamadas "empresas de biotecnología", relativamente pocas y en su mayoría pequeñas que casi siempre han nacido al calor de algún tipo de nexo con la actividad académica y también, aunque en mucho menor proporción, de alguna relación con empresas extranjeras.

Finalmente cabe decir que en los países de la región se están dando pasos en el plano institucional con el fin de que el desarrollo tecnológico se dé en los términos del contexto económico descrito al comienzo del artículo. La transformación del régimen de propiedad intelectual que contempla, entre otras cosas, la posibilidad de ampliar las posibilidades de patentamiento de los resultados de la biotecnología y del régimen de inversiones extranjeras apuntan, junto a otras medidas, hacia esa dirección.

3. La experiencia europea

Esta región ha sido escenario de programas de integración tecnológica que son percibidos como dignos de ser imitados. Entre estos programas destaca uno, Eureka, quizá el más conocido y que está sirviendo de inspiración al reciente proyecto de cooperación tecnológica latinoamericana.

americana, el Programa Bolívar. La razón por la cual la CEE comienza a partir de los años ochenta un serio esfuerzo en el campo tecnológico e inicia un conjunto de programas en esta área, descansa en la percepción de que Europa estaba en una situación de retraso, frente a los Estados Unidos y el Japón, en algunos sectores de importancia estratégica, especialmente en materia de informática y biotecnología. Adicionalmente, aun en las áreas en que la Comunidad se encontraba a la vanguardia del conocimiento, existía una enorme lentitud para pasar de la invención a la innovación, por una atención insuficiente a los problemas que plantea el colocar un producto en el circuito de comercialización. Para ese momento, las estructuras comunitarias habían alcanzado un grado importante de madurez y podían servir de marco para superar los atrasos y convertir a la región en un espacio con mayor capacidad competitiva.

Los programas desarrollados por la Comunidad, permitieron en la práctica potenciar dos tendencias que estaban ya presentes en el proceso de la internacionalización tecnológica: una más estrecha relación entre las empresas y los centros de investigación y un incremento de los proyectos multinacionales en esta área, que involucra no sólo a las empresas sino también a los laboratorios y centros de investigación.

Por lo tanto, en buena medida, los programas comunitarios en materia tecnológica han tenido éxito porque se enmarcaron en las nuevas tendencias del desarrollo científico y tecnológico y se orientaron a promover procesos que estaban en marcha y que habían sido impulsados por los requerimientos que las nuevas tecnologías estaban generando en este campo.

De hecho, los recursos destinados a los programas comunitarios en esta área son relativamente pequeños, si se les compara con las inversiones

que los países que integran la Comunidad siguen destinando, cada uno por su lado, al desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este sentido, vale la pena traer a colación el hecho de que las políticas oficiales de cada país mantienen una concepción un tanto anticuada del "interés nacional" y lo creen mejor resguardado mediante la inversión en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas dentro de las propias fronteras nacionales (OECD 1988).

Pero, a pesar de lo señalado, el impacto de estos programas no se puede medir por el volumen de los recursos que manejan, sino por la capacidad de movilización que generan las orientaciones que promueven, que tienden a reproducirse en cada uno de los países y actúan como catalizadores en una infraestructura científico-tecnológica bastante sólida.

Desde el punto de vista del Proyecto SELA/CEE, algunas características del desarrollo de la biotecnología en Europa merecen destacarse:

a. Existe un potencial muy amplio para una cooperación provechosa entre América Latina y Europa en el campo de la biotecnología. Esta conclusión se deriva no sólo del nivel de desarrollo que esta área ha alcanzado en Europa, sino de la existencia de centros que tienen una larga tradición de investigación en plantas y enfermedades tropicales y de empresas que mantienen vínculos con países de América Latina. Por otra parte, algunos de estos investigadores y empresarios han tenido un contacto personal con países de la región, hablan español y han recibido o enviado a América Latina estudiantes, investigadores o funcionarios.

b. A pesar de este importante punto de partida, las relaciones entre Europa y América Latina en el campo de la biotecnología no se han desarrollado en los últimos años con la intensidad que sería deseable. Existe una relativa falta de información sobre el potencial biotecnológi-

co de la región, así como de las oportunidades de cooperación. En la mayoría de los casos, América Latina se reduce para efectos prácticos a uno o dos países y las relaciones bilaterales suelen predominar sobre las multilaterales.

c. Algunas experiencias recientes de empresas europeas con América Latina no han sido completamente satisfactorias, y hay algunos reclamos de incumplimiento. Esta situación puede deberse, al menos en parte, a la grave crisis que atravesó la región en la década de los ochenta: endeudamiento, estancamiento, inflación, inestabilidad de las tasas de cambio, etc. Sin embargo, nuestros países han comenzado en los noventa un proceso de recuperación en un marco de apertura e integración que va a contribuir a superar buena parte de estos obstáculos.

d. En Europa se observa un esfuerzo considerable para promover el desarrollo científico y tecnológico, muy superior al que existe en nuestra región, impulsado por la necesidad de mantener los niveles de competitividad con los Estados Unidos y el Japón. Estos esfuerzos son ampliamente apoyados por los organismos comunitarios y nacionales, que entienden la importancia de las nuevas tecnologías, los riesgos que ellas envuelven y la necesidad de concederle a las iniciativas en este sector el tiempo necesario para su maduración.

e. Los programas comunitarios de apoyo al desarrollo científico y tecnológico juegan un papel importante en la creación del entorno adecuado para el florecimiento de estas actividades. Sin embargo, no se trata sólo del financiamiento a la investigación básica y a las actividades precompetitivas, sino de la organización de sistemas de información y bases de datos que prestan un concurso muy importante a la identificación y posibles socios de emprendimientos productivos en todos los países de la Comunidad. Este apoyo comunitario se comple-

menta con políticas y programas nacionales que refuerzan o llegan hasta donde los programas comunitarios no alcanzan.

f. Aunque los programas comunitarios están especialmente abiertos a las pequeñas y medianas empresas, algunas de éstas tienen observaciones a los procedimientos existentes para participar en los programas de la Comunidad, observaciones derivadas fundamentalmente de la carga administrativa que para ellas representa la tramitación de las solicitudes de ayuda, que al ser iguales para todas las empresas, resultan proporcionalmente menos onerosas para las más grandes.

g. En Europa se siente una marcada preocupación por los problemas del ambiente y de la seguridad y también por el tema de la propiedad industrial. Estos aspectos condicionan todo el desarrollo de la biotecnología. Aunque a veces estos temas no se sienten con igual intensidad en nuestra región, agobiada por problemas más inmediatos, es evidente que las posibilidades de cooperación con Europa dependen de una mejor comprensión de este contexto y de alcanzar un equilibrio de intereses.

h. Existe un justificado reclamo de parte de algunos interlocutores europeos en el sentido de que

América Latina debe definir con mayor claridad que es lo que realmente quiere en el campo de la biotecnología. La cooperación depende de esta definición y de la presentación de iniciativas y proyectos concretos. En este sentido, algunos mecanismos que ya existen en Europa para la promoción de la biotecnología, como las bases de datos y las ferias y ruedas de negocios, constituyen instancias ya establecidas que deben ser aprovechadas por los países de América Latina.

4. Algunas orientaciones generales del Programa SELA/CEE

Aún cuando la elaboración definitiva del Programa de Cooperación no ha comenzado y el mismo deberá ser sometido a una reunión de expertos latinoamericanos y europeos, los trabajos adelantados, así como las consultas realizadas, permiten hacer algunos breves señalamientos en cuanto a su posible orientación. En primer lugar, el Programa debe dirigirse a proponer emprendimientos conjuntos de carácter productivo y que a la vez revistan interés social (mejora de la calidad de la vida o del ambiente). Igualmente, debe apoyar la integración de los países del área a través de acuerdos entre empre-

sas y laboratorios y, en general, de todos los actores que intervienen en el proceso de desarrollo tecnológico. Lo anterior implica la promoción de acuerdos en términos de "negocio", cuyo eje lo constituyen las empresas, y no de los acuerdos clásicos de subvención que involucraban al "sector científico y tecnológico" y que iban destinados a su fortalecimiento. Tales acuerdos pueden revestir una gama muy amplia de modalidades cuya finalidad no debe ser sólo la generación de biotecnologías "propias", sino la "biotecnologización" del sector productivo por vía del dominio tecnológico.

Con vistas a la estructuración y puesta en marcha de este Programa, el SELA debe hacer uso de su capacidad de articular organizaciones, tanto privadas como públicas, a nivel latinoamericano a fin de poner en marcha el Programa. Y debe hacerlo tomando en cuenta que el mismo coexiste con otras iniciativas que se están llevando a cabo en la región (Programa Bolívar, Programa Regional de Biotecnología, etc.), lo cual obliga a un esfuerzo para que el mismo no se aisle de tales iniciativas, sino que, por el contrario, sea un elemento de fortalecimiento de las mismas.

Programa Bolívar: La respuesta regional al desafío tecnológico y a la competitividad industrial

A continuación se reproduce el Documento de Trabajo "Programa Bolívar, Integración tecnológica regional, Innovación y competitividad industrial" presentado en ocasión del lanzamiento oficial del Programa, el 31 de marzo de 1992, en Caracas (Venezuela).

I. Antecedentes

El Programa Bolívar es el resultado de un proceso desarrollado tanto regional como internacionalmente, en los planos técnico y político, que busca vincular el conocimiento científico-tecnológico y la producción de bienes y servicios.

La creciente reflexión y análisis sobre las diversas iniciativas en materia de cooperación en ciencia y tecnología, innovación e integración, han contribuido a su actual formulación.

Latinoamérica y el Caribe enfrentan el imperativo de adecuar sus estructuras productivas a las exigencias de competitividad y apertura. Es indispensable, pues, pensar en fórmulas para capitalizar el potencial científico y tecnológico de la región y orientarlo rápidamente hacia el sector productor de bienes y servicios.

El 15 de octubre de 1990 en Caracas, en ocasión de la 3ra Conferencia General de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo, el Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, anunció su iniciativa del Programa Bolívar para la Integración Tecnológica Regional, la Innovación y la Competitividad Industrial. La documentación de base fue elaborada por un equipo de expertos venezolanos conducidos por la Ministra de Estado de Ciencia y Tecnología de Venezuela, Dulce Arnao de Uzcátegui.

Por su parte, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, interesado en

promover la vinculación de los sistemas nacionales en ciencia y tecnología con los sectores productivos y la integración regional en ciencia y tecnología, comenzó a principios de 1990, en cooperación con la UNESCO, un proceso de reflexión sobre el desarrollo científico y tecnológico de América Latina y el Caribe, que concluyó en la identificación de un programa que se denominó "Entidades Latinoamericanas Científicas y Empresariales" (ENLACE).

Noviembre de 1990:

Se celebra en la sede del BID en Washington una reunión entre una delegación del Programa Bolívar, funcionarios del BID y representantes de la UNESCO, acordándose hacer confluír, en lo que correspondía, la iniciativa ENLACE con el Programa Bolívar. Para ello se constituyó el "Comité ENLACE del Programa Bolívar", integrado por Leo Harari, Antonio Leone, Enrique Martín del Campo, Román Mayorga, Sergio Orce, Hugo Varsky y presidido por Dulce Arnao de Uzcátegui. Se conforma la Comisión Venezolana del Programa Bolívar integrada por representantes del sector académico, gubernamental y productivo.

Enero de 1991:

Se constituye la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolívar, quedando a cargo de Hugo Varsky. Se realizan encuestas al sector productivo de numerosos países con el fin de evaluar el posible impacto del Programa. El Parlamento Latinoamericano, durante su reunión en Curacao, resuelve respaldar la iniciativa del Programa Bolívar. Se constituye la Comisión Argentina del Programa Bolívar.

Febrero de 1991:

Se presenta el Programa Bolívar ante el Consejo de Embajadores de la ALADI.

Abril de 1991:

La Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, en su reunión extraordinaria, expresa su apoyo al Programa Bolívar.

Mayo de 1991:

El Presidente Carlos Andrés Pérez firma con el Director General de la UNESCO, Federico Mayor, el Memorandum de Entendimiento para impulsar el desarrollo del Programa Bolívar.

Junio de 1991:

Se realiza la Primera Reunión de Consulta Regional en la ciudad de Caracas, con la participación de personalidades de los sectores público y privado de los países y de organismos regionales e internacionales. Se cuenta con la presencia de una delegación del BID encabezada por su presidente Enrique Iglesias. Participan igualmente representantes de ACAL, OEA, SELA, ONUDI, ALADI, JUNAC, COLCYT, CEE, UNESCO, FELAEB, INFOLAC, Parlamento Latinoamericano, entre otros.

Agosto de 1991:

El gobierno de Venezuela, con el apoyo de siete gobiernos de la región, solicitan al BID una Cooperación Técnica Regional para contribuir al financiamiento del mecanismo ENLACE.

Se constituye la Comisión Mexicana del Programa Bolívar

Se realiza una reunión entre el Presidente Luis Alberto Lacalle y el Programa Bolívar en la ciudad de Montevideo, Uruguay, a fin de establecer vínculos de coordinación entre el Programa y la iniciativa del Mercado Común del Conocimiento.

Septiembre de 1991:

El Consejo Latinoamericano del SELA manifiesta su satisfacción por los avances del Programa y decide continuar cooperando con el mismo. El Congreso de la Asociación Latinoamericana de Gestión Tecnológica (ALTEC) decide apoyar al Progra-

ma Bolívar.

Se constituye la Comisión Brasileña del Programa Bolívar.

Octubre de 1991:

Se reúnen en Caracas los coordinadores de las Comisiones Nacionales y se establecen los criterios de trabajo hasta el lanzamiento del Programa.

Los Ministros de Industria de Latinoamérica y el Caribe deciden, en ocasión de la Conferencia de Industrialización del SELA, apoyar al Programa.

Se constituye las comisiones Colombiana, Uruguaya y Costarricense del Programa Bolívar. Se inicia igualmente, las gestiones para la conformación de la Comisión Centroamericana.

Noviembre de 1991:

Se acuerda un programa de cooperación entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Programa Bolívar.

Se prosiguen las relaciones ya iniciadas con EUREKA y se prevén actividades conjuntas.

Diciembre de 1991:

Se realiza en Mendoza, Argentina, el Primer Encuentro Subregional del Programa Bolívar de los países del Mercosur y Chile, en el que participan ciento sesenta representantes de los sectores público y privado. Se constituye la Comisión Chilena del Programa Bolívar.

Enero de 1992:

Una delegación del Programa Bolívar realiza un encuentro con autoridades y organizaciones del Canadá. Esta reunión se efectúa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la ciudad de Ottawa, Canadá, organizada por el IDRC y FO-CAL.

El Programa Bolívar conjuntamente con la Junta del Acuerdo de Cartagena, establecen un programa para la promoción en las subregión andina de las actividades vinculadas con el Programa, atendiendo el

mandato de los presidentes andinos expresado en las Cumbres de la Paz, Caracas y Barahona.

Febrero de 1992:

Se constituyen las Comisiones Ecuatoriana y Peruana del Programa Bolívar.

Marzo de 1992:

Se constituye la Comisión Boliviana del Programa Bolívar.

31 de Marzo de 1992:

Lanzamiento oficial del Programa Bolívar.

1. Definición

El Programa Bolívar propiciará la cooperación entre empresas, centros de investigación, organismos públicos privados, y otros actores de la región para generar un sistema de nuevas relaciones entre el sector científico, técnico e industrial, clave para el desarrollo y la integración de la región y para potenciar su presencia en el ámbito internacional.

Este Programa se basa en la dinámica de la iniciativa privada y en la firme convicción del rol promotor que debe jugar el Estado.

Se propone estimular el establecimiento de vínculos entre todos aquellos que deseen implementar y fortalecer su capacidad de innovación tecnológica, con el objetivo de obtener productos, procesos y servicios capaces de abordar nuevos mercados, basados en el conocimiento científico.

El Programa Bolívar es una iniciativa de carácter regional ubicada dentro de los procesos de integración latinoamericana, que procura la transformación y desarrollo de las capacidades productivas, a través de la interacción de la ciencia, la tecnología y la industria.

Busca estructurar una amplia trama de intereses como base del proceso de complementación de potencialidades y de integración de competencias a nivel latinoamericano.

Para su implementación, el Programa Bolívar contará con un dispositivo operativo —denominado ENLACE— que promoverá iniciativas conjuntas (joint-ventures) productivas e innovadoras, originadas por quienes serán protagonistas: empresas, centro de investigación y de desarrollo tecnológico, de dos o más países latinoamericanos.

2. Objetivos

El Programa Bolívar contribuirá a una estrategia regional que supere las barreras entre países y las que aún separan los centros de investigación de las empresas productivas. Favorecerá una intensa cooperación industrial tecnológica entre empresas y centros de investigación de diferentes países de la región, facilitando el incremento de la productividad y la competitividad de las industrias y economías nacionales de América Latina y el Caribe en el mercado regional y mundial. Apoyará al sector productivo y de servicios, sobre todo en:

- a. Mejorar la calidad de sus productos, procesos y servicios de manera de conquistar nuevos mercados.
- b. Alcanzar normas de calidad internacional homogéneas.
- c. Generar nuevos productos, procesos y servicios con clara visión de mercado.
- d. Desarrollar un ambiente propicio que permita el diálogo entre empresas e instituciones.
- e. Establecer "joint-ventures" con empresas e instituciones de dos o más países de la región o de otras regiones.
- f. Potenciar la capacidad productiva que existe en cada país y en la región.

3. Mecanismo ENLACE

- a. Estará constituido a nivel nacional, por Oficinas Nacionales de Enlace (ONE) que faciliten la generación de proyectos a partir de empresas y centros de investigación y que ayuden al proceso de contacto entre

actores de diferentes países.

b. Otorgará un "sello de mérito" a los proyectos que luego de la fase de evaluación hayan sido aprobados por el mecanismo. Este sello contribuirá a incentivar los financiamientos y a dar identidad y viabilidad al sistema.

c. Promoverá la creación, selección y reorientación de incentivos para que dichos proyectos efectivamente culminen, incluyendo sistemas de financiamiento adecuados a este tipo de emprendimientos (capital de riesgo, préstamos especiales, seguros, u otros).

d. Estará estructurado a "geometría variable", es decir, que podrá adaptarse a las condiciones disímiles de los diferentes países de la región.

Condiciones generales básicas

- La generación de proyectos debe producirse principalmente a partir de empresas y centros de investigación y en función de sus intereses.
- Las condiciones de viabilidad para la selección de proyectos serán amplias, atendiendo con rigurosidad a la calidad técnica del proyecto y a los actores comprometidos, a la proyección del mercado y la factibilidad económica.

II. Formas operativas del Programa Bolívar:

La operación del Programa Bolívar, basada en estructuras simples y flexibles buscará: interesar a los actores directos a utilizar mecanismos creados o a crear, concertar voluntades, definir los escenarios deseables de interacción, identificar los modos de acción pertinentes, propiciar las decisiones conducentes de los organismos involucrados, alentar las iniciativas ya existentes que de algún modo contribuyan al cumplimiento de los objetivos trazados, establecer relaciones con mecanismos similares de otras regiones.

1. Comisiones Nacionales:

Las actividades a nivel nacional y regional promoverán junto a la acción de los gobiernos, el concurso de los diversos sectores sociales con el objeto de intensificar la construcción del tramado de intereses que movilice el Programa. La red de adherentes al Programa adopta la forma de Comisiones Nacionales de carácter pluralista como las ya constituidas, u otras por constituir que impulsarán la sensibilización de los sectores a involucrar, las armonizaciones normativas, la promoción de incentivos para los actores directos nacionales y, a su vez, conformarán la base de su sustento político más allá de los naturales cambios institucionales.

Se prevé contar con la participación de autoridades gubernamentales, parlamentarios, cámaras empresariales, rectores de universidades, investigadores, autoridades de organismos regionales e internacionales, autoridades de partidos políticos, bancos públicos y privados, instituto de fomento, personalidades del ámbito científico y tecnológico, fundaciones, medios de comunicación, personalidades sindicales, comunidades latinoamericanas en el exterior, entre otros,

2. Estructura Regional:

Su conducción es mixta: pública y privada, la cual, respetando una representación geográfica consta de una Asamblea, una Junta Directiva, un Presidente y un Secretario Ejecutivo.

En el proceso de construcción del Programa y su mecanismo, se establecerán formas organizacionales que atiendan a la promoción y la estructuración de servicios de apoyo (bancos de datos, publicaciones, asesoramientos, entre otros), así como el seguimiento técnico específico del mecanismo.

Se prevé también un ámbito para la articulación de las contribuciones de los organismos regionales e interna-

cionales.

La operación del Programa podrá contar con aportes financieros de gobiernos, empresas, proyectos, organismos públicos y privados, regionales e internacionales. El Programa ha actuado en base a un capital semilla aportado por el Gobierno de Venezuela (CONICIT) y contribuciones del BID, SELA y UNESCO. El Programa Bolívar es el organismo ejecutor de la Cooperación Técnica Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solicitada por los gobiernos de los países participantes.

Los objetivos de la mencionada Cooperación Técnica Regional son:

a. Poner en marcha el mecanismo ENLACE y operar su funcionamiento inicial.

b. Estimular la movilización de recursos y de financiamiento, incluyendo aquellos provenientes de operaciones del BID, mediante la generación de proyectos de desarrollo tecnológico a ser realizados por empresas de la región, con eventual participación de empresas y/o centros de investigación de otras regiones.

III. Funcionamiento del Mecanismo ENLACE

El mecanismo ENLACE será una red constituida por una oficina en cada país participante que tendrá las siguientes funciones:

1. Difundir el programa a nivel nacional

1.1. Realizar una gestión activa mediante folletos, prensa, seminarios, conferencias, ferias y otros. Establecerá contacto estrecho con los actores nacionales, organizaciones empresariales, sistema científico tecnológico, universidades, organismos gubernamentales pertinentes, institutos de tecnología, organizaciones profesionales, instituciones financieras, gabinetes de consultoría, u otros, de manera de producir una confluencia de esfuerzos para

que las ventajas del Programa sean conocidas y aprovechadas lo más rápidamente posible por los actores reales, principalmente las empresas y los centros de investigación.

1.2. Generar una amplia aceptación de los objetivos y los modos de operar, logrando participación y difusión por las redes de información existentes, y apoyo de las numerosas organizaciones nacionales que operan en áreas de interés confluente.

2.-Promover encuentros entre empresas y centros de investigación

2.1. Identificar y recibir solicitudes de las empresas y centros de investigación nacionales para efectuar la búsqueda de contrapartes en otros países de la región. Las condiciones para que un proyecto pueda ser sometido al mecanismo son las siguientes:

a. El proyecto implica una cooperación entre empresas y centros de investigación de diferentes países latinoamericanos con la finalidad de desarrollar productos, procedimientos o servicios que puedan ser

comercializados en los países de la región o de otras regiones. **b.** El proyecto debe ser ejecutado por acuerdo entre empresas o entre una o más empresas y uno o más centros de investigación de por lo menos dos países integrantes del mecanismo. **c.** Los aspectos participantes deben tener la competencia necesaria tanto en los aspectos técnicos como de gestión y financieros. **d.** Los trabajos del proyectos deben ejecutarse en su mayor parte de los países miembros del mecanismo.

2.2. Intercambiar con otras oficinas nacionales las demandas y buscar contrapartes para las demandas que recibe de otros países, vincular las entidades involucradas.

2.3. Orientar a los interesados en los aspectos de procedimientos jurídicos y técnicos para la formulación de un proyecto tecnológico industrial.

Estas gestiones culminarán en una definición precisa del proyecto y una Carta de Intención de los futuros asociados.

3. Evaluar y aprobar proyectos

3.1. El proceso de evaluación comenzará cuando las partes hayan firmado la Carta de Intención.

3.2. Los coordinadores nacionales de aquellos países a los que pertenecen las entidades que hayan firmado la Carta de Intención (luego de realizar las consultas o procedimientos que en cada país se hayan establecido) aprobarán el proyecto.

3.3. Los proyectos aprobados recibirán un sello de mérito que les otorgue una identidad a nivel nacional y regional.

4. Financiamiento de proyectos: menú financiero

El mecanismo contribuirá a adecuar (y a crear, cuando no existan) los instrumentos necesarios de financiamiento de proyectos conjuntos.

4.1. Los proyectos seleccionados y aprobados de acuerdo al procedimiento explicado en el párrafo anterior podrán acceder a instrumentos financieros por acuerdos entre entes financieros públicos o privados, por ejemplo el BID, y las entidades participantes.

4.2. Estos instrumentos financieros:

Estructura funcional

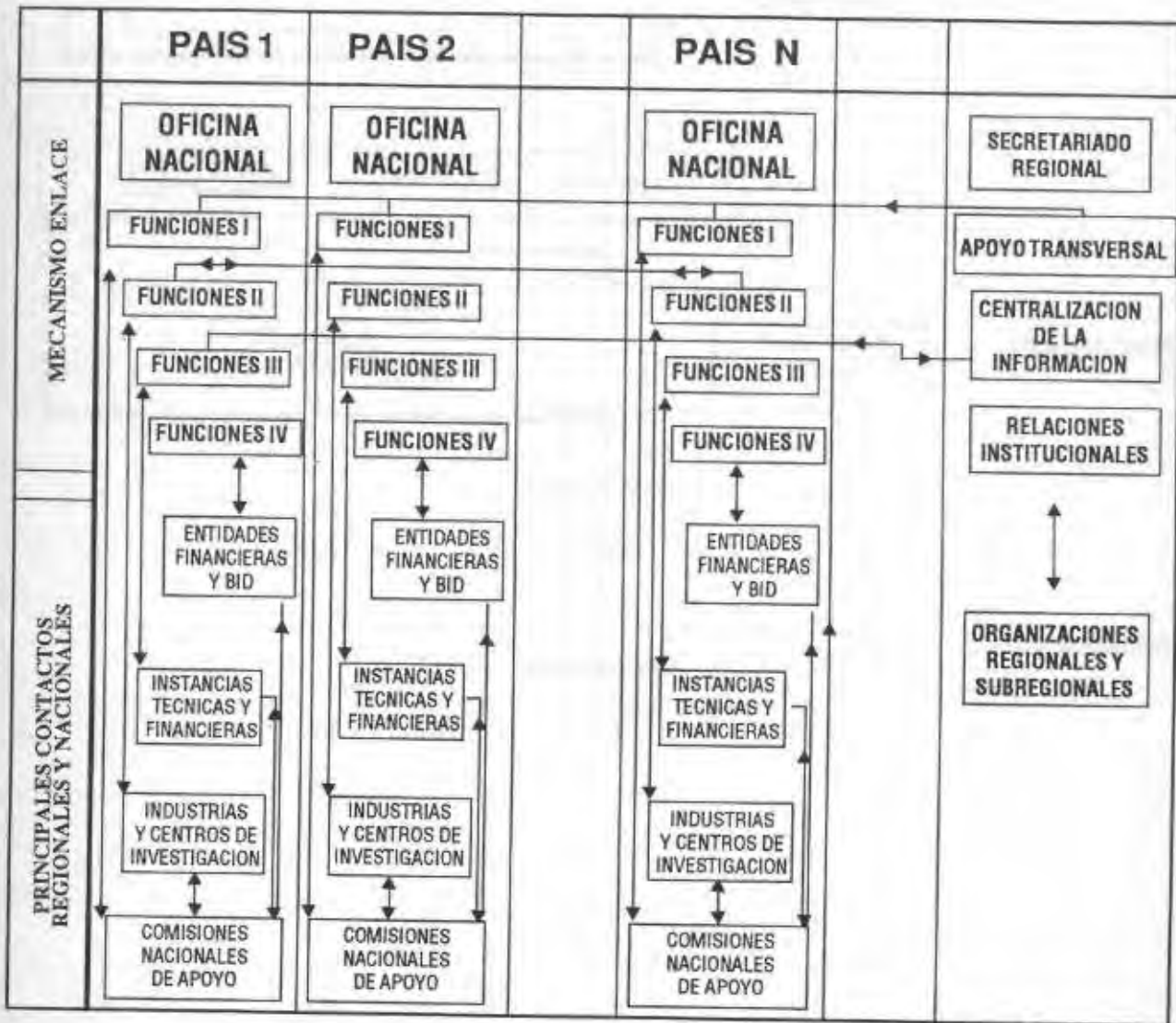


subvenciones, préstamos de riesgo compartido, programa bonificado, préstamos con participación, seguro de riesgo u otros, pueden aplicarse a las diferentes etapas de un proyecto: pre-estudio, investigación y desarrollo, prototipos y planta piloto,

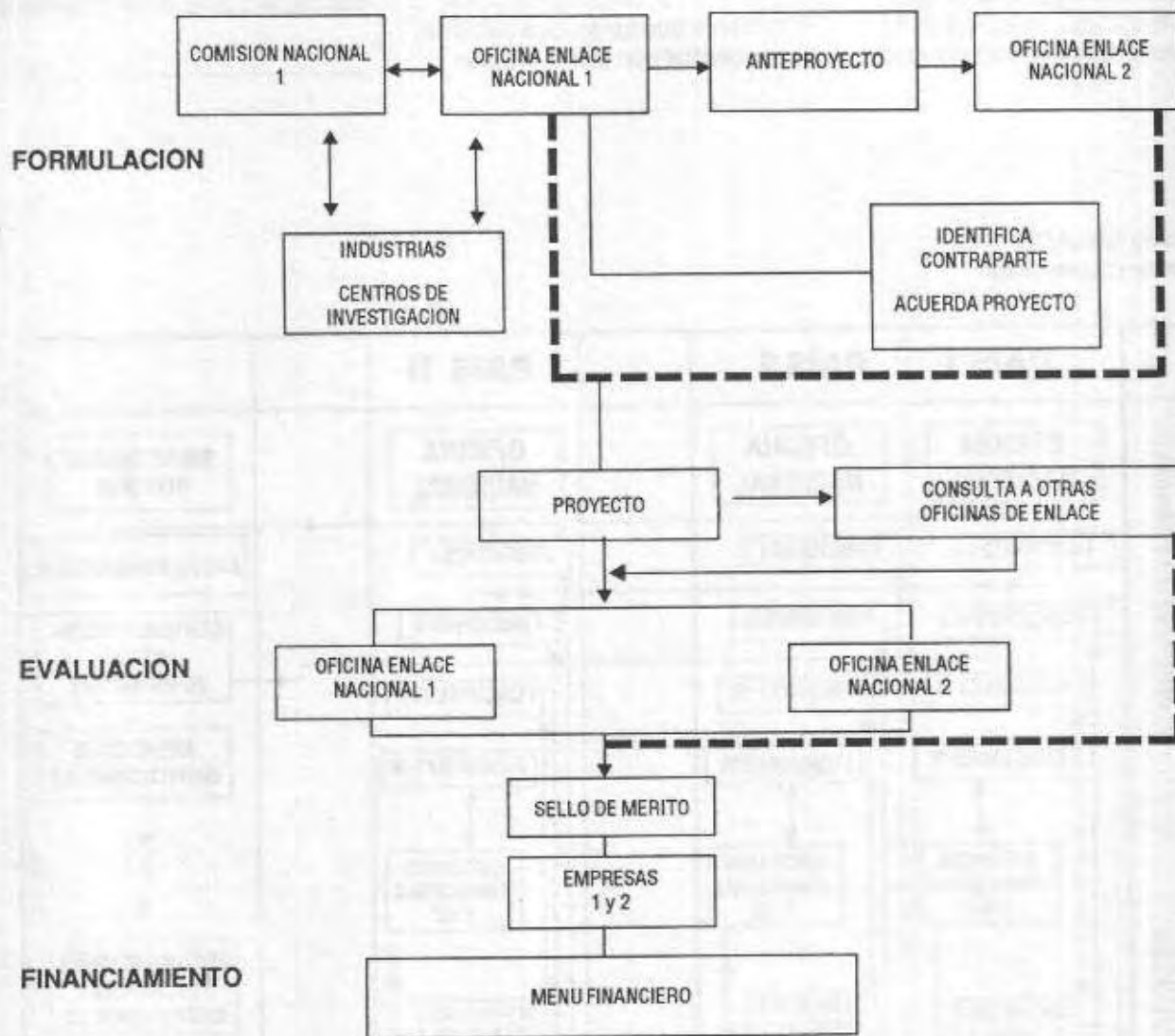
industrialización, comercialización. Los proyectos seleccionados y aprobados de acuerdo al procedimiento explicado en el punto anterior, tendrán acceso a productos financieros que serán establecidos por acuerdos con el BID y/o con

otras entidades susceptibles de contribuir en este aspecto del sistema. Se conforma así un menú financiero para los proyectos aprobados mediante el sello de mérito.

Mecanismo ENLACE
Relaciones y funciones



**Ejemplo de un proyecto posible
en el Programa Bolívar**



Reporte sobre la Iniciativa para las Américas

Secretaría Permanente del SELA

Con el propósito de mantener bajo seguimiento el desarrollo de la Iniciativa para las Américas, formulada por el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, la Secretaría Permanente del SELA comenzó a elaborar un boletín de actualización, denominado "Reporte sobre las Iniciativas para las Américas", que envía por fax a los gobiernos de los 26 países miembros de la Institución, con una periodicidad habitualmente quincenal.

Los primeros diez números fueron publicados en CAPÍTULOS 30 (julio-septiembre de 1991) y en la presente edición se reproducen los boletines comprendidos entre octubre de 1991 y marzo de 1992.

4 de octubre de 1991 Reducción de Deuda

El 26 de septiembre, Estados Unidos redujo las deudas oficiales bilaterales de Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua por un total de cerca de US\$1 mil millones. Aunque oficialmente ninguno de estos países han cumplido todavía con las condiciones para optar a reducciones de deuda en el marco de la Iniciativa para las Américas (IPA)—que establece numerosos requisitos para estos propósitos— la administración de Estados Unidos decidió proporcionar ayuda a través de otros medios. Los acuerdos de reducción de deuda están autorizados por leyes estadounidenses de ayuda externa y agrícola que están destinadas a proporcionar asistencia a los países menos adelantados (PMAS). En agosto, Estados Unidos utilizó estas facultades para condonar US\$343 millones de deuda boliviana. Estas recientes reducciones de deuda alcanzan: US\$98 millones para Haití, US\$433.5 millones para Honduras, US\$113.5 millones para Guyana y US\$287.2 millones para Nicaragua.

Las reducciones fueron concebidas justo antes del 30 de septiembre, cuando termina el Año Fiscal 1991. A partir del 1 de octubre, el Departamento del Tesoro no cuenta con más fondos para conceder reducciones de deuda en el marco de la IPA. El Congreso puede ofrecer prórrogas temporales, bajo la forma de "resoluciones de continuación" (continuing resolutions), es decir, disposiciones que mantienen el mismo presupuesto del año anterior sobre una base prorrateada. Sin embargo, a largo plazo es necesario promulgar leyes de autorización y asignación de ayuda externa para el Año Fiscal 1992. Ambos proyectos de ley enfrentan problemas.

Un Comité Bicameral del Congreso aprobó, el 27 de septiembre, el Proyecto de Ley de Autorización de Ayuda Externa (H.R. 2508), que contempla la autorización de deuda bajo la IPA y la contribución estadounidense al Fondo Multilateral de Inversiones. El Congreso aprobará la ley pronto, pero se estima que el Presidente va a vetarla (ver *Capítulos Nº 30*). Si la ley no es aprobada, es posible que algunas de las disposiciones vinculadas con la IPA puedan ser insertadas en la Ley de Asignaciones de Ayuda Externa. Las dificultades más importantes en este caso serían de tiempo: controversias en torno a la ayuda a Israel han paralizado el debate sobre la ley y es posible que el Comité de Asignaciones del Senado no vuelva a considerar el asunto hasta febrero.

Inversiones

El destino de la contribución estadounidense al Fondo Multilateral de Inversiones depende, en parte, de la Ley de Autorización de Ayuda Externa. Si este proyecto de ley es vetado, un proyecto sin nombre (H.R. 3428), introducido el 26 de septiembre, ofrece una salida alternativa. Patrocinado por la Representante Mary Rose Oaker (D-Ohio), Presidenta del Subcomité de Desarrollo Internacional, Finanzas, Comercio y

Política Monetaria del Comité de Banca de la Cámara de Representantes, el Proyecto H.R. 3428 autorizaría una contribución de \$500 millones por un período de 5 años. El proyecto de ley también autorizaría al Export-Import Bank la reducción de la deuda oficial bilateral de países que califiquen bajo la IPA. El Subcomité de Oaker aprobó el proyecto de ley el 27 de septiembre, pero el Comité en pleno aún no ha programado una sesión para considerar la medida.

Un funcionario de la oficina de la Representantes Comercial de Estados Unidos se mostró optimista en relación a las posibilidades de firmar un tratado bilateral de inversiones (BIT) con Argentina, durante la visita del presidente Menem a Washington los días 14 y 15 de noviembre. Las negociaciones también avanzan con Jamaica y Costa Rica y es posible que en este caso se llegue pronto a un BIT.

Comercio

Continúan las negociaciones en el marco de los acuerdos marco bilaterales. El 2 de octubre, Guatemala firmó su acuerdo marco con Estados Unidos, por medio del cual se establece el Consejo Estadounidense-Guatemalteco de Comercio e Inversiones. El Consejo planea iniciar sus trabajos en las áreas de: cooperación en la Ronda Uruguay, mejoramiento del acceso a los mercados, derechos de propiedad intelectual adecuados y efectivos, reducción de barreras al comercio y las inversiones y negociaciones comerciales regionales. Los negociadores comerciales venezolanos mantuvieron sus primeras consultas con sus contrapartes estadounidenses el 1 de octubre. Entre los resultados más importantes de las conversaciones de Washington destaca el establecimiento de grupos de trabajo en tres temas: subsidios y derechos compensatorios y antidumping, restricciones estadounidenses a las

importaciones de atún y derechos de propiedad intelectual. Pronto los negociadores estadounidenses sostendrán consultas con sus contrapartes de Bolivia (17 de octubre) y Costa Rica (octubre 21) en el ámbito de los acuerdos marco. El 24 de septiembre, el Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes aprobó la ley de Preferencias Comerciales Andinas (H.R.661). La ley permitiría al Presidente otorgar trato libre de aranceles a las importaciones de productos elegibles de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El subcomité introdujo varias enmiendas al proyecto, la mayoría de las cuales lo acercan más a los términos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Entre otros aspectos, las enmiendas aclaran que el Congreso debe ser notificado antes de que se designe a un país como beneficiario, extienden el trato libre de aranceles a ciertos productos elaborados de llama y alpaca, permiten reducciones arancelarias para productos de cuero más allá de las negociadas en la Ronda Uruguay y establecen facultades para imponer restricciones de emergencia a las importaciones en el caso de productos agrícolas perecederos.

El proyecto de ley enfrenta todavía varios obstáculos y es muy dudoso que pueda ser promulgado como ley este año. Un problema es su efecto sobre los ingresos: el proyecto costaría un estimado de \$21 millones por los aranceles que se dejarían de percibir y las normas estadounidenses sobre presupuesto exigen que este monto sea compensado por nuevos ingresos en otros rubros. El Comité de Medios y Arbitrios en pleno no considerará el proyecto hasta tanto la Oficina de Administración y Presupuesto no someta un plan de compensación presupuestaria. Aunque el proyecto de ley sea aprobado por la Cámara, se enfrenta a una combinación de indiferencia y oposición en el Senado.

22 de octubre Reducción de Deuda

Se espera que Colombia inicie pronto negociaciones con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos para la reducción de su deuda bilateral oficial. Mientras que Chile, Jamaica y Bolivia recibieron alivios de sus deudas poco después de haber sido aprobados sus préstamos del BID, las conversaciones con Colombia aparentemente serían postergadas, ello por dos razones. En primer lugar, el Tesoro no ha recibido ni la autorización ni los fondos que requiere para conceder otras reducciones de deuda en el contexto de la IPA. En segundo lugar, según un funcionario del Tesoro, Colombia no ha cumplido aún con todos los criterios establecidos para calificar para la reducción de deuda. Uno de los temas de mayor importancia para Estados Unidos es el régimen de propiedad intelectual de Colombia.

El 8 de octubre, el Senado aprobó el proyecto de ley de autorización de ayuda externa (H.R.2508), el cual había sido aprobado previamente por un comité bicameral (véase Reporte, en *Capítulos* Nº 30 del SELA). Este proyecto contempla facultades para realizar nuevas reducciones de deuda en el marco de la IPA. La Cámara de Representantes no ha tomado medida alguna sobre el proyecto. Un funcionario del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara manifestó que se ha pospuesto la votación porque quienes respaldan el proyecto esperan captar votos suficientes para prevalecer sobre un posible veto del Ejecutivo. La Casa Blanca se opone a ciertas disposiciones del H.R.2508 que no tienen relación con la IPA, por lo que el Presidente Bush ha prometido vetar el proyecto. Es muy poco probable que el Congreso anule el veto, ya que para ello se requiere una mayoría de 2/3 en contra del mismo en ambas Cámaras del Congreso. Desde que Bush asumió el poder, hace dos años y

medio, ninguno de sus vetos ha sido anulado.

La Administración Bush no podrá ejecutar nuevas reducciones de deuda en el marco de la IPA hasta que el Congreso (a) apruebe el proyecto de ley de autorización de ayuda externa, o (b) consiga algún otro instrumento para aprobar una disposición que autorice la reducción de deuda. Algunos proyectos de ley podrían servir de vehículos alternos para aprobar tal autorización. Entre ellos el proyecto de ley sobre Instituciones financieras multilaterales (H.R.3428) y el proyecto de ley de asignación de ayuda externa (H.R.2621).

Un funcionario del Departamento de Tesoro señaló que también podría darse un cambio en la actitud de ese organismo frente a la reducción de deuda en 1992. Debido a que cualquier reducción tendrá que reflejarse en el presupuesto, indicó el funcionario, "podríamos vernos limitados" en cuanto a la deuda que podría ser condonada para cualquier país dado. De allí la gran importancia del monto asignado para la reducción de deuda en el proyecto de ley de asignación de ayuda externa. La versión de la Cámara de Representantes de este proyecto de ley concedería apenas US\$ 65 millones de los 300 que el Tesoro solicitó para el Año Fiscal 1992 (Véase Reporte, en *Capítulos* del SELA Nº 30); por su parte, en el Senado no ha habido acción sobre la materia.

Inversiones

El 16 de octubre, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó a Colombia un préstamo sectorial por US\$ 205 millones. Estos préstamos sectoriales forman parte del proceso de la Iniciativa para las Américas y los mismos son considerados por el Departamento de Tesoro como un importante indicador de la elegibilidad de un país para la reducción de deuda. Colombia es el cuarto país de América Latina y el Caribe (tras

Chile, Bolivia y Jamaica) en calificar en tales préstamos.

Según un funcionario del Tesoro, es muy poco probable que se concedan nuevos préstamos sectoriales en lo que resta de 1991. Los tres próximos países que tienen las mayores posibilidades de optar por préstamos sectoriales del BID en 1992 son, en este mismo orden, Costa Rica, El Salvador y Uruguay. De acuerdo con los funcionarios del USTR, el Tesoro y el Departamento de Estado, Costa Rica y El Salvador podrían calificar en el primer trimestre de 1992, mientras que Uruguay podría hacer otro tanto posteriormente.

Comercio

Funcionarios del USTR han estado celebrando durante el mes de octubre reuniones del Consejo de Comercio e Inversiones con Representantes de Bolivia y Costa Rica, bajo los auspicios de sus respectivos acuerdos marco.

4 de noviembre Reducción de Deuda

En una decisión sorpresiva, la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos rechazó, el 30 de octubre, el proyecto de ley de autorización de ayuda externa (H.R.2508), por una votación de 262 a 159. Este resultado arroja dudas sobre si el Congreso autorizará la negociación de nuevos acuerdos de reducción de deuda en el marco de la IPA en 1991. El voto contra el H.R.2508 causó conmoción tanto en la administración Bush como entre los congresistas que respaldan el proyecto. La Cámara había aprobado el 20 de junio su versión del proyecto mediante una votación de 274 a 138 (véase Reporte, en *Capítulos del SELA* Nº 30), la cual fue posteriormente reconocida con la versión del Senado por un comité bicameral (Reporte 4-10-91). El Senado aprobó la versión final el 8 de octubre

(Reporte 22-10-91). Era el parecer general que la Cámara de Representantes aprobaría el proyecto de ley, el cual sería luego vetado por el Presidente Bush, aunque por razones no relacionadas con la IPA (en particular las disposiciones sobre planificación demográfica).

El voto contra el proyecto de ley no debe ser considerado un rechazo a los planes de reducción de deuda de la IPA, ya que este aspecto del proyecto nada tuvo que ver con el debate. Sin embargo, el voto es indicio de un empeoramiento del clima político para tales propuestas. Muchos legisladores demócratas que dijeron "sí" el 20 de junio cambiaron a "no" el 30 de octubre, en respuesta a una crítica pública generalizada de las prioridades del Presidente Bush. Las encuestas de opinión pública sugieren que la mayoría de los estadounidenses piensa que el Presidente presta demasiada atención a las relaciones externas, en detrimento de los problemas nacionales, y los demócratas esperan sacar provecho de estas preocupaciones. La ayuda externa jamás ha sido muy popular en Estados Unidos, por lo que el voto contra el H.R.2508 brindó la oportunidad a muchos demócratas para dar a conocer su desacuerdo. El Departamento de Tesoro aún no tiene la facultad para continuar las conversaciones de reducción de deuda en el marco de la IPA, pero existen varias vías por las cuales el Congreso podría otorgar su aprobación. Una posibilidad sería que el comité bicameral que produjo la versión final del H.R.2508 haga nuevos ajustes al proyecto, con el objeto de responder a las objeciones de los demócratas de la Cámara (quienes quieren reducir el monto destinado a la ayuda) y el Presidente (quien desea que las disposiciones sobre población sean eliminadas o modificadas); esta opción tiene pocas probabilidades. Otra vía sería lograr la autorización a través de otra legislación. Por ejemplo, el H.R. 3428 autorizaría una reducción de

las deudas mantenidas con el Exim Bank, y aprobaría la contribución estadounidense al Fondo Multilateral de Inversiones (MIF). Este proyecto sigue actualmente un lento proceso de discusión a nivel del Comité Bancario de la Cámara de Representantes. La tercera opción consiste en obtener la facultad de negociación de reducción de deuda en el mismo proyecto de ley que asigna los fondos para estos fines. Funcionarios de los comités de asignación de fondos de la Cámara y el Senado han indicado que no existe virtualmente posibilidad alguna de que se apruebe un proyecto de ley de asignación de fondos para asistencia externa (que incluya recursos para los planes de reducción de deuda de la IPA) hasta el año próximo.

El Presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes "Kika" de la Garza (Demócrata por Texas), planea introducir una legislación que condonaría la deuda de México, a cambio de que este país acceda a reservar un porcentaje de la deuda condonada para la creación de un fondo ecológico. De la Garza propondrá que se condone un porcentaje de los casi US\$ 400 millones que México adeuda a la Commodity Credit Corporation, y que se reserve un monto de protección, denominado en pesos, como "capital inicial" de un fondo para proyectos fronterizos de protección del medio ambiente, cuya administración estaría a cargo del gobierno de México.

Inversiones

Países de América Latina podrían convertirse dentro de poco en promotores del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF). Fuentes diplomáticas Latinoamericanas han confirmado que Argentina, Brasil, México y Venezuela han aceptado, en principio, hacer contribuciones al MIF, mientras que Colombia y Chile están considerando la materia. Las contribuciones de estos Estados Miem-

bro del SELA son importantes no sólo para fortalecer el carácter interamericano de la IPA, sino también para fomentar el apoyo del Congreso al MIF. Tanto Japón como Estados Unidos han acordado en principio aportar US\$ 500 millones cada uno en cinco años, pero la Comunidad no se ha comprometido aún a contribuir con igual monto. El Congreso ha señalado claramente que no tiene interés en respaldar la creación del MIF, a menos que éste reciba un apoyo multilateral. Un vocero del Departamento del Tesoro admitió en una entrevista que la CEE no parece interesada en contribuir con el MIF, pero indicó que la propuesta participación de países latinoamericanos "podría demostrar al Congreso que América Latina está interesada en que el programa [del MIF] tenga éxito, aun sin la participación de la Comunidad".

Comercio

El 29 de octubre, el comité de Finanzas del Senado solicitó a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos la realización de un análisis global de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina, con el fin de asesorar al Congreso en los temas que serían abordados en las futuras negociaciones comerciales en el contexto de la IPA. El comité desea obtener también información específica sobre Chile, a fin de anticiparse a posibles negociaciones para la conclusión de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Santiago. El Comité solicitó que se presentara un estudio inicial para el 1 de marzo de 1992, el cual sería complementado con los informes de seguimiento que se requieran.

El USTR adjunto, Julius Katz, manifestó en una entrevista que las conversaciones sobre el NAFTA posiblemente pasen a segundo plano frente a las negociaciones de la Ronda Uruguay en las próximas seis u ocho semanas. Katz agregó que el medio ambiente no formará

parte del NAFTA, declaración que probablemente causará inquietud en el Congreso.

18 de noviembre

Es corto el tiempo que queda del período legislativo de 1991, por lo que es poco probable que los proyectos de ley pendientes relacionados con la IPA sean aprobados antes que el Congreso entre en receso. Todo asunto por resolver será retomado el año próximo, momento para el cual las elecciones presidenciales y parlamentarias coparán los detalles sobre muchas políticas.

El clima político para la liberalización comercial, el alivio de la deuda y la ayuda externa ha empeorado en las últimas semanas, e incluso podría aumentar la hostilidad de los legisladores frente a estos temas en 1992. El público estadounidense considera que el presidente Bush presta demasiada atención a los temas de política exterior, en momento en que subsisten apremiantes problemas económicos y sociales en el país. Este sentimiento ha sido explotado por los rivales del Presidente, entre ellos los demócratas liberales (quienes insisten en que tales recursos sean destinados a satisfacer las necesidades internas) y los republicanos más conservadores (quienes tienden a asumir un enfoque aislacionista). La aparente insatisfacción de los votantes quedó de manifiesto en una elección senatorial especial celebrada el 5 de noviembre, en la cual el Estado de Pennsylvania eligió a un demócrata que se opone férreamente al NAFTA. La mayoría interpretó estos resultados como un rechazo a las prioridades de la Administración Bush, y un indicio de los temas políticos que podrían ocupar la agenda de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1992. Estas interpretaciones podrían ser exageradas —sobre todo si se toma en cuenta que el sentimiento proteccionista es siempre más fuerte en Pennsylvania

que en otros Estados— pero los programas económicos internacionales han sufrido, sin duda, al menos una pérdida temporal de popularidad.

Reducción de Deuda

El Subcomité de Operaciones Externas del Comité de Asignaciones del Senado no tiene previsto analizar la legislación relativa a las asignaciones de ayuda externa hasta febrero o marzo del próximo año. Tampoco se ha registrado progreso alguno en la resolución del impasse surgido en relación con el proyecto de ley de autorización de ayuda externa, el cual fue derrotado recientemente en la Cámara de Representantes (ver Reporte anterior).

El clima político para la reducción de deuda puede ser incluso peor que el de la liberalización comercial, como quedó demostrado en acontecimientos recientes. Hace varias semanas, el Congreso parecía dispuesto a aprobar un plan para otorgar fondos a la Unión Soviética que se destinarían a la compra de alimentos y al desarme; las opiniones en contra de la propuesta cambiaron rápidamente por lo que los promotores de este supuesto "regalo" se vieron obligados a retirarlo. El 15 de noviembre, un grupo de senadores intentó modificar un proyecto de ley que aportaría fondos adicionales para compensar el desempleo, mediante la transferencia de algunos fondos del presupuesto de ayuda externa hacia esta cuenta. La enmienda fracasó, pero la misma es un indicio del tipo de maniobras que podrían darse cuando se aborde la ayuda externa el año próximo.

Inversiones

El pilar inversiones de la IPA es el área en la cual se ha progresado notablemente en las dos últimas semanas. Argentina y Estados Unidos firmaron un Tratado Bilateral de Inversiones (BIT) el 14 de no-

viembre. Es el primer BIT firmado con un Estado Miembro del SELA desde el anuncio de la IPA. El referido tratado I permitirá a los inversionistas recurrir al arbitraje internacional para la solución de diferencias, II garantizará el derecho de invertir en términos no menos favorables a los convenidos para los inversionistas nacionales o de terceros países, III garantizará la libre transferencia de capitales (exentos de todo tipo de requerimientos de ejecución), y IV ampliará las normas internacionalmente reconocidas sobre expropiación y compensación. Los negociadores estadounidenses consideran este BIT un importante precedente para la conclusión de futuros acuerdos en el marco de la IPA.

La USTR continúa las negociaciones de BIT con Costa Rica y Jamaica. Se espera que Estados Unidos y Costa Rica reanuden estas conversaciones a finales de noviembre, luego de un hiato de cuatro años. La USTR se muestra muy optimista en cuanto a la negociación de un BIT con Jamaica, por lo que podría firmarse un acuerdo de esta naturaleza antes de finales de año.

Se ha retrasado la creación del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF). El BID pretendía originalmente establecer el MIF y comenzar las operaciones para diciembre de 1991. Debido a que el Congreso de Estados Unidos no ha aprobado la legislación que autoriza el programa, el BID quizás no pueda dar inicio al mismo hasta marzo de 1992. Varios países han adquirido compromisos en principio para aportar fondos, entre ellos Argentina, Brasil, Japón, México, Estados Unidos y Venezuela, mientras que Chile y Colombia estudian la aceptación de compromisos similares. Ningún país ha autorizado realmente contribución alguna, como tampoco se han asignado fondos al MIF.

Comercio

La elección de Pennsylvania propul-

só una breve controversia en torno al cronograma de las negociaciones del NAFTA. Muchos observadores consideran que la USTR desea posponer la conclusión de las conversaciones hasta 1993, con el fin de evitar que el acuerdo comercial se convierta en un tema de la campaña. No obstante, funcionarios de la USTR se oponen a estas sugerencias. No afirman que el NAFTA será concluido definitivamente el próximo año, sino que, por el contrario, reiteran que las conversaciones "durarán el tiempo que sea necesario para obtener un buen acuerdo para Estados Unidos". Funcionarios de alto rango del mencionado organismo han manifestado con anterioridad que las conversaciones trilaterales se desarrollarán lentamente. El USTR adjunto, Julius Katz, señaló recientemente que estas deliberaciones se estarán en las etapas finales de las negociaciones de la Ronda Uruguay (ver Reporte anterior); la misma Embajadora Hills señaló en una entrevista que es poco probable que el acuerdo sea concluido e instrumentado antes de las elecciones de 1992 (ver *Capítulos 30*). La impresión que dejan estas declaraciones es que muy probablemente continúan las negociaciones después de las elecciones, pero que sería impropio que los estadistas económicos admitan que las elecciones influyen de alguna manera en sus cálculos. Los negociadores prefieren enfatizar que la complejidad de las negociaciones y el limitado personal de la Oficina de la USTR son los factores que explican los retrasos.

27 de noviembre

El 27 de noviembre, clausuró la primera sesión del 102 Congreso. Aun cuando es posible que pueda convocarse una sesión especial, es poco probable que el Congreso se reúna de nuevo antes que se inicie la segunda sesión en enero.

Varios aspectos de la Iniciativa para las Américas (IPA) quedaron pen-

dientes. El Congreso aprobó las preferencias comerciales para los países andinos, pero fracasó en sus esfuerzos de último momento para autorizar nuevas negociaciones de reducción de deuda en el marco de la IPA o la contribución estadounidense al Fondo Multilateral de Inversiones. Estos asuntos serán considerados de nuevo el próximo año.

Reducción de Deuda e Inversiones

Miembros del Congreso promotores de la IPA hicieron serios esfuerzos en las últimas horas de la sesión para aprobar el proyecto de ley de autorización de ayuda externa (H.R. 2508) pero no tuvieron éxito. El proyecto hubiera autorizado al Tesoro a negociar acuerdos adicionales de reducción de deuda latinoamericana y caribeña con Estados Unidos y hubiera aprobado la contribución estadounidense al Fondo Multilateral de Inversiones. Los esfuerzos para aprobar este proyecto se iniciaron seriamente los días 21 y 22 de noviembre, cuando legisladores de la Cámara de Representantes, miembros del Comité Bicameral, acordaron aceptar las propuestas de la Administración Bush en varios temas controversiales. El Comité Bicameral removió disposiciones que trataban sobre leyes de reserva de carga, aborto y ventas de equipos militares en condiciones concesionales. Esperaban que si se cedían en estos asuntos y el Presidente Bush daba señales de que promulgaría el proyecto de ley, ambas Cámaras del Congreso darían su aprobación. Sin embargo, el Presidente no se pronunció en este sentido y el proyecto nunca fue presentado a votación. Aunque este proyecto hubiera sido promulgado, sólo hubiera proporcionado autorizaciones (es decir, hubiera otorgado facultades al ejecutivo) y no asignaciones (es decir, no hubiera proporcionado los fondos necesarios). El Comité de

Asignaciones del Senado tiene previsto iniciar la consideración del proyecto de ley de asignaciones de ayuda externa en febrero o marzo del próximo año. Dada la actual impopularidad de la ayuda externa en Estados Unidos, es posible que el debate sobre esta medida sea contencioso.

Asimismo, el Congreso podría considerar el año que viene un enfoque innovador en relación con reducciones de deuda. Miembros del Comité de Agricultura de la Cámara han estado trabajando con el Tesoro para desarrollar una propuesta basada en adquisiciones en lugar de condonaciones. El Presidente del Comité, Kika de la Garza (D-Texas), introdujo un proyecto (aún sin número) el 27 de noviembre que lograría este objetivo mediante la conversión de ciertas deudas agrícolas en activos. Los países latinoamericanos y caribeños comprarían estos activos a Estados Unidos con descuento. Al mismo tiempo, los países establecerían fondos ambientales en moneda local. Este proyecto de ley podría ser menos problemático para los opositores de la ayuda externa si no requiere de asignación de fondos.

Comercio

La Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) fue aprobada el 26 de noviembre, como una enmienda a lo que se convirtió en una ley "mini-omnibus" de comercio (H.R. 1724). Los partidarios de la ATPA en la Cámara de Representantes lograron su objetivo a pesar de que la propuesta nunca fue considerada en una audiencia del Senado, donde legisladores importantes se oponen a la liberalización comercial no recíproca.

La oportunidad para lograr avances en la aprobación de la ATPA se presentó cuando el Senado combinó un proyecto de ley comercial con una medida relativa a asuntos internos. Como fue aprobada por el Senado el 15 de noviembre, el

proyecto H.R. 1724 extendería el trato de nación más favorecida (NMF) a Checoslovaquia y Hungría y aumentaría los recursos destinados a los programas nacionales de desempleo. La Cámara de Representantes enmendó de nuevo el proyecto el 19 de noviembre, añadiéndole la ATPA y otras medidas comerciales (trato NMF para las Repúblicas Bálticas, renovación de la prohibición relativa a monedas de oro soviéticas y sanciones referidas a armas químicas y biológicas). Muchos observadores esperaban que el Senado insistiera en remover las disposiciones sobre la ATPA, cuando las versiones del proyecto de ley fueran conciliadas en el comité bicameral. Sin embargo las preferencias comerciales emergieron intactas. Se espera que el presidente Bush promulgará este proyecto de ley.

La Cámara de Representantes eliminó algunas disposiciones del proyecto. La ATPA no extenderá trato preferencial al ron o a los textiles elaborados de alpaca o llama ni exceptuará a los países andinos de las reglas de acumulación en las determinaciones de daño bajo las leyes de derechos compensatorios y anti-dumping. El proyecto también prevé que el Presidente y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) preparen informes evaluando la efectividad del trato libre de aranceles para el fomento de la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos.

Medio Ambiente

La agenda ambiental de la IPA avanzó de manera importante el 26 de noviembre cuando Estados Unidos suscribió acuerdos marco ambientales con Bolivia y Jamaica. Se trata de los primeros acuerdos de este tipo suscritos en el marco de la IPA y prevén el uso de fondos de moneda local, provenientes de acuerdos de reducción de deuda, para financiar proyectos ambientales.

El Fondo Nacional Boliviano para el Ambiente recibirá \$1.8 millones en los próximos quince años, bajo la forma de pagos de interés sobre la deuda reducida, y \$20 millones de un bono garantizado por el Gobierno de Bolivia. Estos fondos estarán a la disposición del Consejo Administrativo de la Iniciativa para las Américas, compuesto por organizaciones bolivianas no gubernamentales y representantes de los gobiernos boliviano y estadounidense. El Fondo IPA ambiental de Jamaica recibirá \$9.2 millones en diez años, para financiar proyectos ambientales populares en ese país.

7 de enero de 1992 Inversiones

Varios Estados Miembros del SELA se unieron a Estados Unidos y a otras naciones el 9 de diciembre para acordar el establecimiento del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF). Este programa busca brindar asistencia técnica a países de América Latina y el Caribe en el marco de la IPA, pero había sido pospuesto en virtud de las dificultades encontradas para captar fondos. La mayor parte del capital ha sido ya prometida, y se espera poder firmar un documento oficial sobre la constitución del MIF a finales de febrero de este año. La meta de acumulación de fondos, fijada en US\$ 1.5 mil millones, ha sido ya casi alcanzada. En virtud del acuerdo del 9 de diciembre, Colombia, Estados Unidos, Canadá, Japón, España y Portugal han asumido compromisos específicos, mientras que Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela han anunciado que harán los aportes correspondientes. Otros países de América Latina, así como Francia, Alemania e Italia, también están estudiando la posibilidad de hacer contribuciones al Fondo.

Comercio

Las negociaciones sobre el NAFTA

podrían concluir en 1992. Mucho analistas habían indicado que el final de las deliberaciones en torno al acuerdo serían postergadas hasta el próximo año, con el fin de evitar la politización del tópico en este año electoral de Estados Unidos. No obstante, los Presidentes Salinas y Bush acabaron con esta especulación el 14 de diciembre pasado, tras una reunión cumbre que sostuvieron en Camp David, Maryland. Los Jefes de Estado convinieron en que el primer proyecto de acuerdo deberá estar listo para finales de enero. Esta fecha tope aumenta las posibilidades de alcanzar un acuerdo final sobre los términos del NAFTA (y la ratificación del mismo por parte del Congreso) antes de que concluya 1992.

La Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) solicitó a la Comisión de Comercio Internacional (USITC) la ejecución de una investigación sobre los potenciales efectos de un trato de exención de impuestos y cuotas para las importaciones de prendas de vestir provenientes de México. El estudio busca fundamentalmente determinar qué impacto tendrá el NAFTA sobre los beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, quienes temen que los productores de prendas de vestir trasladen su producción desde el Caribe hacia México. El informe ha de estar listo para el 1º de junio de 1992.

La USITC anunció también un cronograma para la realización de un estudio sobre el acceso de Estados Unidos al mercado latinoamericano. El Comité de Finanzas del Senado había solicitado esta investigación como documentación de apoyo frente a futuras negociaciones de libre comercio en virtud de la IPA (Ver Reporte del 18-11-91). La Comisión celebrará una audiencia pública el 22 de enero en Washington; los interesados en intervenir en dicha audiencia deberán presentar su solicitud antes del 10 de enero. También pueden someterse pronunciamientos por escrito, en lugar de

intervenciones personales, los cuales serán recibidos hasta el 31 de enero.

El 13 de diciembre, la República Dominicana y Estados Unidos firmaron un acuerdo marco bilateral. Ahora Cuba, Haití y Suriname son los únicos países miembros del SELA que no han concluido un acuerdo de esta naturaleza con Estados Unidos. El 4 de diciembre, el Presidente Bush promulgó la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA). El Congreso aprobó esta legislación justo antes de suspender sus sesiones, a raíz de una maniobra parlamentaria en la Cámara de Representantes. Sin embargo, los países beneficiarios no recibirán de inmediato un trato de exención de impuestos, ya que el Presidente debe determinar antes si los candidatos llenan los requisitos contemplados en la ley. Este mismo proceso duró varios meses en el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y requirió de una breve ronda de negociaciones entre Estados Unidos y los países beneficiarios. Funcionarios de la Oficina de la USTR se rehúsan a especular acerca del tiempo que podrían tomar estas consultas con los países de la región andina.

Medio Ambiente

Dos subcomités del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes sostuvieron una audiencia el 9 de diciembre para analizar el estado de los temas ambientales en la negociaciones del NAFTA. En la referida audiencia, se escucharon los testimonios tanto de la Administración Bush como de sus críticos del movimiento ecologista. Representantes de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y la Oficina de la USTR explicaron los planes de la Administración tal y como están esbozados en el "Plan Ambiental Integrado para la Zona Fronteriza entre México y Estados Unidos". El mencionado plan sostiene que la liberalización comercial no

se traducirá en daño ecológico, y propone una serie de pasos que podrían seguirse para proteger el medio ambiente en México y la frontera. El proyecto de plan no asume compromiso alguno en cuanto a la incorporación de normas ecológicas en el NAFTA mismo, ni —al igual que otros funcionarios de la Administración que han atestado ante comités del Congreso— los representantes de la EPA y la USTR expresaron ningún compromiso de esta naturaleza durante la audiencia. Se espera la pronta presentación de la versión final del plan. Representantes de tres grupos ambientalistas y sindicalistas criticaron acérrimamente la política de la Administración. Un vocero del Sierra Club calificó el plan para la frontera de "ejercicio de buenas intenciones", ya que se basa en el cumplimiento voluntario, y no contiene disposiciones sobre nuevos fondos ni ejecución del programa.

21 de enero Reducción de deuda

Funcionarios del Departamento de Estado que trabajan en la legislación sobre reducción de deuda, incluida la reducción de la deuda con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) pendiente, manifestaron que las perspectivas son algo lúgubres. Consideran estos funcionarios que podrían presentarse serios problemas para lograr la aprobación de la legislación facultativa (H.R.2508) durante el período legislativo de 1992. El proyecto de ley está cargado de temas no relacionados con la IPA que son sumamente controvertidos y que continúan bloqueando su aprobación. Un funcionario que trabaja en el pilar "reducción de deuda" de la IPA, señaló que las perspectivas para obtener la aprobación del Congreso parecen estar disminuyendo, a medida que los funcionarios de la Administración luchan por alcanzar la cifra presupuestaria que se requiere para cubrir las pérdidas

ocasionadas por la reducción de deuda. "Cada vez que la recalculamos", señaló, "parece hacerse más cara". También indicó que el proyecto H.R. 2508 se ha atascado en el Congreso y necesita un fuerte impulso de parte de la Administración Bush para ponerlo en marcha nuevamente. En su opinión, ningún funcionario de alto rango del Departamento está presionando seriamente en favor de la promulgación de la legislación facultativa. No obstante, funcionarios de la USTR y el Departamento de Comercio tienen una visión más optimista y estiman que el proyecto de ley de autorización de asistencia externa podrá retomar su curso "en marzo o abril".

Inversiones

Funcionarios de la Oficina de la USTR han dado inicio a conversaciones preliminares con los gobiernos de Chile y Venezuela con miras a la negociación de Acuerdos Bilaterales de Inversión (BIT). Un funcionario de dicha oficina manifestó que Estados Unidos podría intentar vincular este tema a otros tópicos, al insistir en la celebración de conversaciones paralelas sobre derechos de propiedad intelectual. Según el mismo funcionario, no sería necesario sostener conversaciones formales sobre propiedad intelectual justo al mismo tiempo que las negociaciones de los BIT, pero tendría que llegarse a un entendimiento en el sentido de que Estados Unidos no firmará un BIT con ninguno de los dos países a menos que simultáneamente se firme un convenio sobre propiedad intelectual. El Departamento del Tesoro prepara actualmente su anuncio formal del establecimiento y financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF), junto a la lista oficial de países que contribuirán al mismo. Funcionarios del Tesoro quieren que el acto de firma oficial tenga lugar en la Casa Blanca, preferiblemente antes del 28 de enero (día en que el Presidente Bush pronunciará su

discurso sobre el Estado de la Unión ante el Congreso). Sin embargo, es probable que no logren hacerse los arreglos necesarios para entonces, por lo que la ceremonia sería pospuesta para el 6 de febrero. El Departamento de Comercio (DOC) prepara un folleto de 20 páginas para asistir a los empresarios estadounidenses en sus inversiones en América Latina. Siguiendo el cambio recientemente registrado en la política de la Administración Bush, el énfasis de la publicación ha sido modificado para destacar el tema de que una economía mundial más abierta significa más empleos para los estadounidenses. Según un alto funcionario del DOC, el folleto está siendo redactado también "para abogar en favor de la IPA a nivel del Congreso. Queremos demostrar que el comercio y las inversiones ayudarán a la reforma económica, lo que a su vez coadyuvará en la reestructuración de la deuda, lo que en conjunto ayudará a la reforma ecológica". Se espera la pronta publicación del folleto.

Comercio

El 7 de enero se dio por terminada una demanda en contra de la Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), cuando el juez de la causa falló que el demandante no tenía bases suficientes para sostener su caso. Con esta decisión, la USTR no tendrá ningún impedimento para utilizar su facultad de negociación expedita. El reclamo se basaba en la aseveración de tres organizaciones ambientalistas, en el sentido de que la Administración Bush estaba obligada a emitir una declaración sobre el impacto ambiental derivado de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA). Los grupos solicitaron a la corte que no permitiera a la USTR presentar estos acuerdos al Congreso para su ratificación sin antes preparar dicha declaración. La Juez June Green, de la

Corte Distrital del Distrito de Columbia, determinó que los demandantes no demostraron con suficiente precisión que sus miembros serían afectados negativamente por estos acuerdos comerciales, por lo que no contaban con argumentos sólidos para incoar la demanda.

La International Intellectual Property Alliance (IIPA) está por terminar un largo informe, en el cual se detallan las opiniones y experiencias de sus miembros en materia de protección de la propiedad intelectual en la mayoría de los países de América Latina. El informe está siendo elaborado a solicitud de la USTR, quien ha requerido los puntos de vista de grupos del sector privado sobre todos los aspectos de la iniciativa para las Américas. De acuerdo con una analista de la IIPA, el informe será muy crítico, y acusará a muchos gobiernos de no proteger adecuadamente la propiedad intelectual: "El informe será sumamente detallado", expresó la analista, para quien "algunas de las cifras son realmente apabullantes". Se espera que el informe sea distribuido entre los miembros del grupo durante la tercera semana de enero, para luego ser presentado a la USTR y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC).

Medio Ambiente

Según un funcionario del Departamento de Estado, los gobiernos de Chile y Estados Unidos esperan firmar un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente para mediados de febrero. Es probable que el referido acuerdo sea similar a los convenios firmados recientemente con Bolivia y Jamaica, pero el funcionario expresó que en cada acuerdo marco habrá algunos aspectos exclusivos de cada cual.

4 de febrero Reducción de deuda

El 30 de enero, El Presidente Bush presentó al Congreso su proyecto

de presupuesto para el Año Fiscal 1993 (1 octubre 1992 - 30 septiembre 1993). La proposición incluye una solicitud de \$286.0 millones para el programa de reducción de deuda en el contexto de la IPA. Esa cifra es inferior a los \$309.7 millones que la Administración Bush pretende obtener para el AF1992, pero muy superior a los \$65 millones que la Cámara de Representantes incluyó en su proyecto de ley de asignaciones de ayuda externa para el AF1992. El Senado no se ha pronunciado aún en relación al proyecto de ley, lo que ha motivado que las operaciones de ayuda externa estén siendo financiadas a través de una "resolución continua" que expira el 31 de marzo de 1992. El Departamento del Tesoro espera llegar a un acuerdo con el Congreso mucho antes de esa fecha. El legislador clave en las negociaciones es Patrick Leahy (D-Vermont), Presidente del Subcomité de Asignaciones sobre Operaciones Externas. Leahy no ha manifestado si apoyará una asignación para la reducción de deuda en el AF1992 superior a los \$65 millones aprobados por la Cámara de Representantes, pero muchos observadores estiman que sí.

Inversiones

La USTR podría aumentar el precio que los países deben pagar para firmar un Acuerdo Bilateral de Inversiones (BIT) con Estados Unidos. El organismo ha comunicado a los gobiernos de Colombia, Perú y Venezuela que tendrán que negociar acuerdos sobre propiedad intelectual junto a los BIT. El enfoque estadounidense se ha desplazado lentamente hacia este requisito adicional. Uruguay y Costa Rica iniciaron el proceso de negociación de sus respectivos BIT antes de la aplicación de esta nueva política, por lo que aparentemente no estarían sujetos a la misma, siempre y cuando logren negociar un BIT "en un plazo razonable", como comenta-

ra un funcionario de la Oficina de la USTR.

Es posible que la ceremonia de la firma para la apertura del Fondo Multilateral de Inversiones se lleve a cabo durante la segunda semana de febrero. La fecha definitiva de la firma no ha sido fijada debido a dificultades en el cronograma de actividades de la Casa Blanca.

Comercio

El funcionario de la Oficina de la USTR encargado de supervisar el cumplimiento de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) viajó a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú el mes pasado, con el propósito de reunirse con los ministros pertinentes de dichos países y discutir algunos elementos de esta ley. Las reuniones tenían como objetivo el explicar los criterios que cada país debe satisfacer a objeto de obtener la designación para gozar de privilegios comerciales de exención de impuestos. El funcionario de la USTR también ha solicitado privadamente los comentarios de firmas y grupos empresariales privados de Estados Unidos sobre cualquier reclamo u observación que pudieran tener con relación al cumplimiento de los criterios estatutarios de la ATPA por parte de los beneficiarios.

El proceso de aceptación comienza formalmente cuando un país presenta su solicitud ante la USTR. Los países de la región andina han informado a la USTR que están avanzando rápidamente en la formulación de las solicitudes. La USTR estima que las cuatro solicitudes podrán ser introducidas en el mes de febrero. El proceso duraría, idealmente, unos cuatro o cinco meses, pero podría prolongarse mucho más si alguna parte interesada de Estados Unidos presenta una demanda. De acuerdo con el funcionario de la USTR, ya se han recibido algunos comentarios relacionados con el incumplimiento de alguno de los requisitos de la ATPA por parte

de uno o más países. Estos comentarios no serán dados a conocer al país en cuestión hasta tanto no formule su solicitud formal. Será entonces cuando se le solicite información adicional mediante la cual demuestre que cumple cabalmente con la regulación. Aunque los funcionarios estadounidenses no utilizan la palabra "negociaciones", resulta claro que este proceso brinda a Estados Unidos la oportunidad de establecer algún vínculo entre las preferencias comerciales y otros temas. La USTR podría, por ejemplo, condicionar los beneficios de la ATPA al régimen de propiedad intelectual de un país, o bien a la resolución de alguna disputa de expropiación.

El 22 de enero, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos celebró una audiencia pública sobre la Iniciativa para las Américas, en la que participaron representantes de cinco Estados Miembros del SELA en calidad de testigos. El Embajador del Ecuador, Jaime Moncayo, intervino en nombre del Grupo Andino, y manifestó ante los comisionados que la IPA y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas contemplan las reformas económicas que han emprendido los países de la región andina. Los representantes de los gobiernos de Bolivia, Brasil y Colombia se extendieron sobre este tema; cada cual citó los numerosos pasos que sus respectivos países han dado recientemente para abrir sus economías al comercio y las inversiones. El Ministro Consejero de Costa Rica, Rodrigo A. Sotela, expresó que dado que "podría transcurrir algún tiempo antes de que Costa Rica o sus vecinos de América Central puedan "negociar un acuerdo de libre comercio en virtud de la IPA, recomendaba que "los beneficios contemplados en el NAFTA y no estipulados en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe sean extendidos de manera temporal a estos países, ya sea mediante concesiones temporales en la Ronda Uruguay o a través

de la instrumentación de la legislación relativa a cualquiera de los acuerdos comerciales negociados en el contexto del mecanismo de aprobación expedita".

La American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (el principal sindicato de Estados Unidos) manifestó que Estados Unidos "debería proceder con cautela en esta área". La Michigan Asparagus Advisory Board fue el único grupo industrial que dio a conocer ante la Comisión su oposición a las negociaciones propuestas. El American Textile Manufacturers Institute (ATMI) por lo general se opone a la liberalización comercial, pero respalda la IPA. Algunos segmentos de la industria textil y del vestido de Estados Unidos prefieren el comercio con los países de América Latina y el Caribe a las importaciones de Asia, siempre y cuando las normas que rijan este comercio fomenten la inclusión de elementos estadounidenses en el producto final.

17 de febrero Inversiones

El 11 de febrero, 26 países firmaron una carta mediante la cual se estableció el Fondo Multilateral de Inversiones (MIF). El MIF será administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual deberá desembolsar \$1.5 mil millones en un plazo de cinco años. El dinero proviene de contribuciones de los países que firmaron el acuerdo constitutivo del MIF, entre los que figuran 13 Estados Miembros del SELA.

No obstante, a pesar del acto de firma oficial, el MIF enfrenta aún algunos problemas para entrar en operación. El Congreso de Estados Unidos no ha aprobado todavía la legislación mediante la cual se asignarían los \$100 millones prometidos para el Año Fiscal 1992, al tiempo que el gobierno japonés ha informado privadamente a miembros del gobierno estadounidense que no hará su aporte hasta tanto no lo haga

Estados Unidos. Falta por alcanzar la meta de \$1.5 mil millones que constituyen el total del fondo, ya que sólo se ha prometido 1.3 mil millones hasta la fecha. Sin embargo, la Administración parece tener confianza en que estos problemas serán resueltos oportunamente.

Además de Estados Unidos, los siguientes países han acordado participar en el MIF:

Argentina (\$20 millones)
Alemania (\$30 millones)
Brasil (\$20 millones)
Canadá (\$30 millones)
Colombia (\$5 millones)
España (\$50 millones)
Costa Rica (\$600.000)
Francia (\$15 millones)
Chile (\$5 millones)
Italia (\$30 millones)
El Salvador (\$600.000)
Japón (\$500 millones)
Guatemala (\$600.000)
Portugal (\$4 millones)
Honduras (\$600.000)
México (\$20 millones)
Nicaragua (\$600.000)
Perú (\$1 millón)
Uruguay (\$3 millones)
Venezuela (\$20 millones)

El Presidente Bush asistió a la ceremonia de firma del acuerdo, mientras que el Secretario del Tesoro, Nicholas Brady, representó formalmente a Estados Unidos. El Presidente Bush aprovechó la ocasión para dar a conocer un folleto de 11 páginas destinado a promover la iniciativa para las Américas (IPA). El documento explica todas las facetas de esta política y apunta a incentivar las inversiones del sector privado estadounidense en América Latina. El folleto fue preparado originalmente por el Departamento de Comercio, pero la Casa Blanca decidió estampar el Sello Presidencial sobre el mismo, como muestra del compromiso de la Administración con la IPA.

Funcionarios del Gobierno del Perú han de celebrar, el 20 de febrero en Washington, una reunión del Consejo de Comercio e Inversiones en el contexto del Acuerdo Marco firmado

entre dicho país y Estados Unidos. Funcionarios de ambos países esperan igualmente fijar una reunión para discutir un proyecto de Tratado Bilateral de Inversiones (BIT) al día siguiente, el 21 de febrero. No obstante, la USTR ha condicionado la reunión sobre el BIT al consentimiento del gobierno peruano para celebrar una sesión de negociación con la USTR sobre temas de propiedad intelectual "en el transcurso de las próximas semanas", según un funcionario de la Oficina de la USTR. Este requisito ilustra la determinación de la USTR de vincular el BIT al tema de la propiedad intelectual, de una manera informal pero deliberada.

Funcionarios del gobierno venezolano también están tratando de lograr una reunión para la negociación de un BIT con la USTR, pero se les informó igualmente que tal reunión sólo podrá ser programada una vez que ambas partes hayan convenido en reunirse para discutir temas de propiedad intelectual.

Medio Ambiente

La Administración Bush espera firmar un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente con el gobierno de Chile durante la semana del 24 de febrero. El acuerdo no ha sido concluido aún, según un funcionario del Departamento de Estado, quien señaló que todavía han de solventarse algunos detalles técnicos. Ambos gobiernos están ansiosos por firmar el convenio antes de que concluya el mes de febrero, pues el primer reembolso de la deuda reestructurada de Chile vence el 1 de marzo (Chile fue el primer país latinoamericano en recibir una reducción de su deuda P.L.480 en el marco de la IPA, en junio de 1991). El reembolso de los intereses sobre esta deuda será depositado en una cuenta ecológica en moneda local, y utilizado para la preservación y protección del medio ambiente en Chile. Con la deuda P.L.480 reprogramada, Chile adeuda a Estados Unidos \$23

millones en principal, pagaderos en cinco años en dólares estadounidenses. Chile también adeuda \$1.4 millones en intereses sobre esa deuda restante; es este monto de 1.4\$ millones que Chile está obligado a pagar a su fondo ecológico, debiendo hacerse los pagos en el transcurso de cinco años en montos cada vez menores.

4 de marzo Reducción de Deuda

El avance en materia de reducción de deuda en el marco de la Iniciativa para las Américas (IPA) sigue siendo lento. Aunque la Administración Bush desea llegar a nuevos acuerdos significativos con los países de América Latina y el Caribe y considera que Colombia, Chile, El Salvador y Jamaica son los mejores candidatos para establecer conversaciones, no cuenta con el poder o el dinero requeridos. El Congreso debe primero aprobar la legislación que autorice estos acuerdos, y luego asignar los fondos necesarios. El proyecto de ley de asignaciones para ayuda externa permanece bloqueado por desacuerdos en torno a temas no relacionados con el mismo, en particular una solicitud de una garantía de préstamo de \$10 mil millones por parte de Israel cuestión que ha desatado un intenso debate en Washington.

El Presidente del Subcomité de Asignaciones para Operaciones Externas del Senado, Patrick Leahy (Demócrata por Vermont), tiene las responsabilidades de emprender las acciones relativas al proyecto de ley de autorización de ayuda externa aprobado por la Cámara de Representantes del año pasado. El 25 de febrero, Leahy dijo a los miembros de su subcomité que, de poder alcanzarse un arreglo en torno al tema de la garantía de préstamos de Israel en las próximas semanas, celebrará seguidamente una reunión para modificar el proyecto H.R.2621. Pero si no se llega a acuerdo alguno en esta materia, no tomará ninguna

medida en relación a dicho proyecto de ley.

Por el momento, los programas de ayuda externa están siendo financiados a través de una Resolución de Continuación, la cual permite que las asignaciones para ayuda externa no ejecutadas en el Año Fiscal 1991 lo sean en el Año Fiscal 1992. No obstante, la misma no contempla fondos para las operaciones de reducción de deuda de la IPA. La actual Resolución de Continuación expira el 31 de marzo.

La reducción de deuda podría autorizarse a través de una ley separada. La Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Presupuesto del Congreso y el Presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, E. "Kika" de la Garza (Demócrata por Texas), están negociando los niveles de financiamiento para la "Ley de Fonda Ambiental del Buen Vecino" (H.R.4059), propuesta por esta última. Introducido en noviembre pasado (Véase Reporte del 27 de noviembre), el referido proyecto de ley permitiría a los países deudores que llenen los requisitos recomprar, a una tasa significativamente menor, la deuda bilateral oficial que mantienen en virtud de los programas agrícolas de Estados Unidos. Se espera la pronta celebración de una audiencia para tratar esta materia, pero no se fijará fecha alguna hasta tanto las partes mencionadas no lleguen a un acuerdo en cuanto al nivel de financiamiento.

Inversiones

Uruguay y Costa Rica son los candidatos con mayores posibilidades para recibir los dos próximos préstamos sectoriales que en marco de la IPA podrían ser ofrecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo. Uruguay podría optar por un monto cercano a los \$40 millones, aunque es posible que tales fondos no estén disponibles hasta finales de junio o en fecha posterior. Un funcionario del BID manifestó que los funciona-

rios del banco consideran que Uruguay ya ha hecho avances significativos en sus reformas, sobre todo en el sector financiero, por lo que es probable que reciba pronto un préstamo sectorial de la IPA. Costa Rica está siendo estudiada como candidato para un préstamo "mixto" de fondo IPA y no IPA, que en total sumarían aproximadamente \$170 millones. No obstante, de acuerdo con el funcionario, es poco probable que este préstamo se concrete antes de octubre.

Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras y Trinidad y Tobago son otros países que parecen encontrarse en las etapas previas a la obtención de un préstamo sectorial de la IPA. El proceso mediante el cual un país califica para optar a un préstamo sectorial contempla una serie de procedimientos. En las primeras etapas, los especialistas del BID generalmente hacen una "evaluación" de la situación económica y las necesidades básicas del país en cuestión. En este caso se encuentran El Salvador y Honduras. Los funcionarios del BID están analizando datos como el Producto Interno Bruto, el ingreso per cápita y otros elementos económicos fundamentales. Luego de concluida esta etapa, los funcionarios del BID realizan estudios de "diagnóstico": visitan el país durante varias semanas para recopilar información sobre los tipos de préstamos que podrían ser más productivos. Argentina, por ejemplo, parece encontrarse en la segunda etapa de evaluación o cercana a la misma. Los países que llevan a cabo las consultas de "diagnóstico" con el BID podrían no satisfacer plenamente los requisitos establecidos en el programa de préstamos sectoriales de la IPA, pero podrían calificar para préstamos sectoriales más específicos (por ejemplo, para el sector transporte, mejoras sanitarias, etc.). Tales préstamos sectoriales específicos apuntan a reformar y preparar al país para los préstamos sectoriales de la IPA.

Medio Ambiente

El 26 de febrero, Estados Unidos y Chile firmaron en Santiago un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, dicho convenio es el tercero que se firma con un Estado Miembro del SELA (Bolivia y Jamaica fueron los dos primeros) y estará en vigencia de inmediato. En virtud de este arreglo, los pagos de intereses sobre la deuda P.L.480 de Chile serán hechos en moneda local y depositados en un fondo ecológico de la IPA que deberá establecer el gobierno de Chile. Estos pagos totalizarán cerca de \$1.4 millones en los próximos cuatro años.

El fondo será administrado por una Junta Ambiental de las Américas de Chile. Esta Junta ha de estar integrada por representantes de organizaciones no gubernamentales chilenas (ONG) y de los gobiernos de Chile y Estados Unidos. Los representantes de las ONG ocuparán la mayoría de los cargos. La Junta establecerá las prioridades y concederá donaciones para proyectos ecológicos. Entre las actividades que podrían financiarse con dichas donaciones figuran: protección y restauración de hábitats en peligro, administración de suelos y recursos hídricos, educación ambiental, iniciativas comunitarias para la conservación o el uso sustentable del medio ambiente.

20 de marzo Reducción de Deuda

Existe incertidumbre en cuanto a las perspectivas de nuevas autorizaciones de reducción de deuda en el marco de la IPA. El Congreso no ha aprobado aún el proyecto de ley de asignaciones de ayuda externa (H.R.2621), mediante el cual se asignarían los fondos para la reducción de deuda en el contexto de la IPA y la contribución de Estados Unidos al Fondo Multilateral de Inversiones. La Cámara de Representantes aprobó su versión del proyecto de ley el año pasado (Ver *Capítulos* Nº 30), pero el Senado no

ha tomado decisión alguna, debido a una disputa en torno a ciertas garantías de préstamos de Estados Unidos para proyectos habitacionales en Israel. Hasta tanto no se resuelva esta controversia, es poco probable que el Congreso promulgue alguna nueva legislación en materia de asistencia externa. El Presidente del Subcomité de Asignaciones para Operaciones Externas del Senado, Pat Leahy, no ha tenido éxito en lograr una solución a este caso. Los asistentes del subcomité se muestran sumamente pesimistas en cuanto a la posibilidad de solventar este tema y lograr la promulgación del H.R.2621 este año.

El programa de asistencia externa de Estados Unidos obtiene actualmente sus recursos mediante una Resolución de Continuación (RC). La RC es una medida provisional que simplemente continúa suministrando la misma cantidad de fondos por un plazo definido, y no contempla recursos para ningún nuevo programa. La RC actual expira el 31 de marzo. Funcionarios del Congreso esperan que los legisladores promulguen otra RC que abarque el resto del año fiscal (es decir, hasta el 30 de septiembre), pero no se conoce de ningún esfuerzo actual por insertar en la RC ninguna nueva disposición relacionada con la IPA.

Inversiones

La Junta de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha de celebrar su reunión anual entre el 6 y el 8 de abril en Santo Domingo. Entre los temas que abordará la Junta se encuentra la política crediticia de "préstamos sectoriales", de la cual forman parte importante los préstamos sectoriales de la IPA. A diferencia de los préstamos destinados a proyectos específicos, los préstamos sectoriales buscan mejorar sectores en su totalidad o la infraestructura de una economía. En su reunión de 1989, la Junta del BID se comprometió a

establecer un techo del 25% sobre el total de los préstamos sectoriales. Desde entonces, estos préstamos han tenido tal demanda que el techo del 25% ha sido superado. Este tipo de préstamo alcanzó la cantidad de \$1.31 mil millones (de un total de \$3.881 mil millones) en 1990, y aumentó a \$2 mil millones (de un total de \$5.4 mil millones) en 1991. Se estima que los préstamos sectoriales sobrepasarán nuevamente el "plafond" del 25% en 1992.

La Junta del BID podría estudiar un aumento del techo del 25% en la reunión de Santo Domingo. De acuerdo con un funcionario, tan alto nivel de los préstamos sectoriales "podría ser visto como un problema si el presupuesto total permanece estático cada año. Pero debido al aumento de los gastos, quizás sea menos problemático". El funcionario subrayó además que el BID parece complacido con los resultados de sus préstamos sectoriales hasta ahora, y opina que dichos préstamos "satisfacen los objetivos deseados".

Comercio

En una entrevista concedida el 18 de marzo, la Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, manifestó que, en su opinión, es poco probable que el Congreso ratifique el NAFTA antes de finales de 1992. Su preocupación no se fundamentaba en el problema político de ratificar un acuerdo en un año electoral, sino en el prolongado proceso de ratificación. Aunque la USTR expresó que las conversaciones están desarrollándose a un ritmo "enérgico", destacó que los llamados procedimientos de ratificación por "vía expedita" son mucho más lento de lo que generalmente se cree. La Embajadora Hills señaló que incluso si las tres partes negociadoras firmaran un acuerdo de inmediato, el Congreso requeriría de 90 días calendarios para iniciar una revisión. El acuerdo debe entonces traducirse en una legisla-

ción de instrumentación —proceso que puede tomar mucho tiempo—, tras lo cual el Congreso tendría hasta 90 días legislativos para debatir su promulgación. "Noventa días legislativos son casi ocho meses", expuso Hills, quien indicó también que el Congreso no estaba obligado a utilizar todo el plazo estipulado, por lo que podría proceder a votar antes de concluido el mismo. "Pero el entusiasmo del Congreso dependerá del contenido [del acuerdo]". La USTR prefirió no especular sobre cuándo podría concluirse el NAFTA, o cuándo sería dado a conocer un proyecto de texto.

La Embajadora espera que los miembros del Congreso analicen el NAFTA cuidadosamente, y añadió

que los comités de comercio del mencionado órgano legislativo le han dicho que no aceptarán un "acuerdo en principio" para el período inicial de revisión de 90 días, sino que esperan recibir uno en el que ya hayan sido solventados todos los detalles. La USTR manifestó que los legisladores estaban descontentos con las consultas que se realizaron en las últimas semanas de negociaciones sobre el ALC Estados Unidos-Canadá, cuando el entonces Secretario del Tesoro, James Baker, intervino para concluir el acuerdo. Las conversaciones fueron muy apuradas a medida que se aproximaban las fechas tope establecidas, y los legisladores recibieron un texto incompleto

durante el período de revisión.

La Embajadora Hills negó los rumores de que su oficina podría perder el control de las negociaciones del NAFTA. Según estos rumores, el Secretario de Estado, James Baker —asistido por el subsecretario de Asuntos Económicos y Agrícolas, Robert Zoellick— está dispuesto a pelearse el control del NAFTA, al igual que lo hizo en el caso de las negociaciones del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá. Algunos observadores estiman que el gobierno de México respalda esta acción. La Embajadora Hills desmintió esta situación, y rechazó particularmente la especulación de que la delegación mexicana estuviera intentando llevar las negociaciones al terreno político.

Panorama sobre Integración

SIDALC

Continuando con el compromiso de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de editar y difundir el Boletín Semanal sobre Integración de América Latina y el Caribe, se publica una selección de los artículos distribuidos entre enero y marzo de 1992. El Boletín es uno de los servicios que proporciona el Sistema de Información y Difusión de los Organismos de América Latina y el Caribe (SIDALC), constituido por catorce instituciones de integración y cooperación regionales.

CEPAL:

Consejo Empresarial sobre el Desarrollo Sostenible

Santiago, 24 Ene (SIDALC) Expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) resaltaron que existe un alto grado de convergencia ante algunos planteamientos de la Comisión Económica y otros del documento "Desarrollo sostenible en América Latina: La visión empresarial", elaborado por el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible. Así quedó de manifiesto durante una reunión realizada en Santiago, en la cual expertos de ambas instituciones examinaron un borrador del citado documento.

La CEPAL es la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la Región. El Consejo Empresarial para el Desarrollo (CEDS), es un grupo de alrededor de 50 empresarios de diferentes partes del mundo, que están participando en los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tendrá lugar en Brasil, en junio próximo. Los expertos coincidieron en la necesidad de revisar los inventarios existentes de los recursos vivos y no vivos de la región, para evaluar su potencial y posibles índices de extracción. Las insuficiencias en

esta materia se concentran en las estadísticas sobre pesca de alta mar y en recursos marinos no vivos. "Debería crearse una red de estaciones costeras a lo largo del Caribe, del Atlántico y del Pacífico", para evaluar la vulnerabilidad de la costa y los cambios en su dinámica, particularmente en áreas prioritarias como las pequeñas islas, estados con costas bajas y zonas costeras, sostuvo el grupo de expertos. También se estimó necesario un estudio de los efectos del alza de la temperatura y aumento del nivel del mar sobre los arrecifes de coral. Por su aporte a la biodiversidad, estos arrecifes pueden compararse con los bosques tropicales húmedos. En la planificación de los usos del mar y gestión de zonas costeras deben tomarse en cuenta los cambios climáticos, el posible incremento del nivel del mar y el efecto de dichos cambios en la diversidad biológica marina. Asimismo, "la participación ciudadana en el manejo integrado de las costas es de decisiva importancia", sostienen las recomendaciones de la reunión. Se consideró fundamental que los países de la región accedan a tecnologías en condiciones especialmente favorables, para que utilicen aquellas limpias y eficientes. Deben crearse condiciones para desarrollar tecnologías endógenas, que por ejemplo, en el caso de las tradicionales usadas en comunidades, "suelen ser muy útiles en términos de sustentabilidad". Por otra parte, las acciones de los países que incorporan las costas y océanos en una estrategia de desarrollo sustentable y equitativa deben ser financiadas por "un flujo de recursos financieros nuevos y adicionales", que no reduzca la asistencia normal, señaló la reunión. La equidad es una condición para la sustentabilidad real y la existencia de "una recíproca influencia entre el deterioro ambiental de las zonas costeras marinas y la pobreza de las comunidades costeras", concluyó el grupo de expertos.

CAF:

Presidente Ejecutivo realizó visita oficial a países andinos

Caracas, 31 Ene (SIDALC) el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García Rodríguez, realizó durante el mes de enero tres visitas oficiales a Colombia, Ecuador y Perú, donde sostuvo conversaciones privadas con los Presidentes César Gaviria, Rodrigo Borja y Alberto Fujimori, respectivamente.

Enrique García, de nacionalidad boliviana, asumió la Presidencia de la CAF el 10 de diciembre pasado, siendo electo por unanimidad por los cinco países miembros que conforman la Corporación: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La institución, ente financiero del Grupo Andino, tiene su sede en este último país.

La finalidad de las visitas fue dar a conocer los principales programas que en el futuro próximo piensa impulsar la CAF en los respectivos países, especialmente en las áreas consideradas prioritarias para el desarrollo de los mismos. Estos recursos crediticios —señaló— estarán condicionados a los parámetros de eficiencia y competitividad que ofrezcan los sectores solicitantes. Por otra parte, sostuvo entrevistas con Ministros del equipo económico-financiero y otras personalidades de los sectores gubernamental y privado, en las cuales se informó sobre los requerimientos e inquietudes de éstos en materia de financiamiento de proyectos, comercio exterior, apoyo a la pequeña y mediana empresa y cooperación regional, entre otros temas de interés que coadyuvarán en la elaboración de la estrategia operativa de la CAF durante el quinquenio que le tocará presidir al nuevo Presidente (1991-1996). Dentro del programa se incluyó una serie de entrevistas con los presidentes y directores de los principales periódicos, a fin de estrechar vínculos y motivar a los medios de

comunicación social para que informen sobre aspectos prioritarios de la integración andina, dado el momento crucial por el que atraviesa.

Contactos similares a los reseñados los ha venido realizando en Venezuela el Presidente de la CAF y próximamente los hará en Bolivia, país que visitará del 10 al 15 de febrero.

Un primer resultado de la apretada agenda de entrevistas que sostuvo Enrique García fue el respaldo político e institucional que los Presidentes andinos ofrecieron al proyecto de la Corporación de aumentar el ingreso de accionistas de países extrasubregionales, como por ejemplo los miembros del MERCOSUR y varios países desarrollados. Esta política de expansión accionaria ya tuvo su primer éxito con el ingreso de México, en 1990, y próximamente Chile.

Igualmente, logró total apoyo para su propuesta de otorgar un rol más significativo al sector privado en el proceso de apertura e internacionalización de la economía, apoyándolo particularmente en los programas de aumento de la producción de bienes y servicios, reconversión y ampliación industrial, mejoramiento de la productividad y calidad, financiamiento, comercialización y facilidades para realizar operaciones de comercio exterior.

Para ello, se fomentará la inversión directa en la subregión y la asociación de empresarios y capitales —foráneos y locales— en torno a proyectos de gran significación económica para el área andina. Enfatizó en la importancia de las asociaciones con el "Primer Mundo", ya que tendrán la ventaja de venir acompañadas de modernas tecnologías y prácticas comerciales de punta.

En reuniones con los gerentes de la banca comercial y corporaciones de financiamiento industrial —algunos de los cuales son accionistas de la Corporación— se examinó una serie de procedimientos para agilizar la

utilización de los recursos de la CAF a que tienen acceso.

Un marcado optimismo sobre el nuevo ciclo positivo de la economía de América Latina —y de la subregión en especial— expresó durante su gira el Presidente de la CAF.

Todos los países andinos han tenido un crecimiento económico alentador y reducciones sustanciales de la inflación, han avanzado en el problema de la deuda y llevado adelante la descentralización del Estado, reestructuración del mismo, privatización de sectores cuya eficiencia es clave para el desarrollo y reconversión industrial.

En todo este proceso, afirmó, la CAF está brindando un decidido apoyo y adecuándose permanentemente a la nueva realidad de la integración andina, ya que la flexibilidad de su convenio constitutivo así lo permite. En este contexto, informó que la CAF es —patrimonialmente hablando— uno de los bancos más grandes que hay en América Latina y el mayor de la subregión.

Finalmente, es de destacar que durante la gira, se suscribieron varios préstamos otorgados por la CAF, que solamente en el caso de Perú llegaron a 115 millones de dólares.

ILAFA: Positiva producción regional de acero se produjo en 1991

Santiago, 7 Feb. (SIDALC) El comportamiento de la producción de acero de América Latina fue positivo comparado con el registrado en 1990, al crecer en un 3 por ciento lográndose un nivel de 39,3 millones de toneladas.

Fueron más los países que experimentaron aumentos en la producción que los que la disminuyeron. Aumentaron la producción de acero: Perú (55,6 por ciento), Paraguay (22,9 por ciento), Centroamérica (22,7 por ciento), Uruguay (15,8 por ciento), Brasil (10 por ciento), Chile (4,3 por ciento) y Venezuela (3,7 por ciento).

Especialmente relevante fue el buen desempeño de la producción en Brasil que representa el 57,5 por ciento del total regional luego del agudo descenso de casi 18 por ciento registrado en 1990. Aunque cabe hacer notar que el nivel logrado por la siderurgia brasileña en 1991 es recién algo superior al registrado en 1987.

Tales precisiones fueron reveladas por Aníbal Gómez, Secretario General del Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA), y Alfredo Astaburuaga, Jefe de la Unidad de Economía de la misma entidad.

Según esas revelaciones, disminuyeron su producción, Argentina con una significativa baja del 15,7 por ciento, México (-8,2 por ciento) y Colombia (-6 por ciento).

Cabe hacer notas que los cuatro países mayores productores fueron Brasil, México, Venezuela y Argentina en ese orden, los que representaron el 93,5 por ciento del total regional.

Agregaron los ejecutivos de ILAFA que América Latina se caracterizó por tres eventos importantes en 1991. El primero es el proceso de privatización iniciado por Brasil, México y Argentina.

El segundo fue el inicio de una efectiva apertura comercial con significativas rebajas arancelarias y un ambiente de liberación de precios internos.

Finalmente el tercero es el proceso de reestructuración y reconversión tecnológica y organizacional de las empresas productoras que ha implicado racionalización de los recursos tecnológicos y humanos que significaron en algunos países despidos de personal, con el propósito de mejorar la productividad y una mayor inserción en el mercado mundial.

ALIDE: XXII Asamblea General se realizará en Madrid

Lima, 7 Feb. (SIDALC) La Asociación

Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), celebrará la Vigésima Segunda Reunión Ordinaria de su Asamblea Central, del 2 al 5 de junio próximo en Madrid, España, contando con la organización y auspicio del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y de las instituciones españolas miembros de ALIDE, que han constituido para el efecto una Comisión Nacional de Enlace.

La reunión (ALIDE XXII) persigue establecer nuevos nexos de Cooperación Institucional entre la Banca de Desarrollo europea y la de América Latina y el Caribe, que haga factible potenciar los esfuerzos ya iniciados, de reactivación económica de la región en un plano de colaboración mutua para el desarrollo de proyectos, inversiones conjuntas, el comercio, el intercambio tecnológico y el fortalecimiento del financiamiento del desarrollo, a fin de apoyar a los sectores productivos y las iniciativas empresariales en el marco de los nuevos escenarios de la economía internacional.

El tema central de esta importante reunión se dirige al análisis de diferentes aspectos relacionados con la financiación del desarrollo latinoamericano y la transformación de la economía mundial. En tanto que en el primero de los tres puntos que conforman el temario, se examinarán los principales cambios en la economía mundial y sus efectos sobre las economías de América Latina en los años noventa, vistos a través de la globalización de las economías y la competencia por la hegemonía de bloques conformados y en proceso de consolidación. Se examinará asimismo, las posibilidades para la inversión extranjera y el restablecimiento del acceso a nuevas fuentes de recursos para el desarrollo.

El segundo punto del temario, referido a la integración europea, su significado y posibilidades para América Latina en las esferas del comercio, las inversiones y la cooperación financiera, procurará promo-

ver el debate y la difusión de los principales aspectos involucrados en el proceso de integración europea y las perspectivas que en ese contexto se presentan para nuestros países.

El tercer y último punto del temario tiene por objeto analizar el fortalecimiento de la financiación del desarrollo y sus instrumentos institucionales mediante el examen de las experiencias europea, española y latinoamericana, con el fin de contribuir a la definición de conceptos y cauces de acción para las instituciones financieras de desarrollo frente a los cambios que vienen produciéndose en los sistemas financieros y productivos de los países de la región y fuera de ella.

La Asamblea de ALIDE tendrá como escenario al Hotel Mellá Castilla, de Madrid y está previsto que la sesión inaugural sea presidida el 2 de junio por Don Felipe de Borbón y Grecia, Príncipe de Asturias.

En el marco de la Asamblea se efectuarán otras actividades como la XVIII Reunión de Coordinadores Nacionales, la reunión de promoción de inversiones y negocios, así como las reuniones especiales de los Comités Técnicos de ALIDE en materia de financiamiento de la agricultura, la pequeña y mediana empresa y la vivienda. Igualmente, durante la Asamblea habrá un encuentro especial de bancos europeos y latinoamericanos de desarrollo, con el auspicio de la Corporación Bancaria de España.

INTAL:

La armonización de políticas en el MERCOSUR

Buenos Aires, 28 Feb. (SIDALC) La armonización de políticas constituye la etapa distintiva en la organización de un espacio donde se garanticen iguales condiciones de competencia para la totalidad de los agentes económicos que operan en el espacio del mercado integrado. Así lo señala la presentación del estudio "La armonización de políti-

cas en el MERCOSUR, la construcción de un mercado común", recientemente editado en Buenos Aires por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las reflexiones del documento, si bien por su nivel teórico son de aplicación generalizada, han sido particularmente referidas al MERCOSUR.

La construcción de un mercado común finaliza al cabo de un período de transición en los años 1994 para Argentina y Brasil y en 1995 para Uruguay y Paraguay.

Además de este análisis específico se introducen en el estudio reflexiones sobre la experiencia en otros esquemas de integración y se proporciona un marco general que favorece la comprensión de la temática y las principales variables a tener en cuenta en un proceso de armonización.

La primera parte —integración económica y armonización de políticas, marco conceptual— aborda cinco aspectos: **a.** Libre comercio y competencia equitativa; **b.** Las "etapas de la integración": una abstracción teórica mas que un proceso histórico; **c.** Libre comercio y protección externa; **d.** Libre comercio y movimiento de factores; **e.** Libre comercio y coordinación de políticas.

La segunda —la estrategia de armonización de políticas en el MERCOSUR: elementos para un programa de trabajo durante el "período de transición"— trata las siguientes cuestiones: **a.** Política comercial; **b.** Aspectos fiscales; **c.** Política de transportes; **d.** Política Industrial y tecnológica; **e.** Política agrícola; **f.** Política energética; **g.** Integración y desequilibrios regionales; **h.** Coordinación de políticas macroeconómicas; **i.** Libre circulación de la mano de obra y armonización de las políticas sociales.

El estudio es la primera de las publicaciones de la serie MERCOSUR que editará el INTAL para contribuir a la discusión de los

aspectos técnicos y empíricos involucrados en la formación de mercados comunes de integración económica.

INTAL:

Exportaciones y crecimiento en América Latina

Buenos Aires, 14 Feb. (SIDALC) Una nueva corriente integracionistas está en marcha, vinculada principalmente a la impostergable decisión de ganar en competitividad e incorporarse de modo gradual pero rápido a los megamercados que se están gestando.

En lo inmediato, la integración ha dejado de ser un fin en sí mismo para transformarse en medio para esta carrera de la que nuestros países no desean quedar fuera.

Así lo señala el editorial del último número de la revista "Integración Latinoamericana", recientemente aparecida en Buenos Aires. La publicación es editada por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se incluyen en la revista los trabajos encargados por el INTAL y la Fundación Banco de Boston de Buenos Aires que fueron presentados en la Segunda Reunión de Exportadores Exitosos, efectuada el año pasado en la capital Argentina.

En la ocasión se dieron a conocer investigaciones sobre la transformación experimentada por un grupo de empresas regionales en el campo de la competitividad y las exportaciones. Particularmente se prestó atención al tema de las inversiones que los exportadores realizaron para ampliar su presencia en los mercados externos.

Se publican en la revista los discursos del Presidente del BID, Enrique Iglesias, y del Ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, así como un trabajo de Alletto Guadani, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina. Asimismo, en sendos estudios, los argentinos, Elvio Baldinelli y Guller-

mo Ondarts analizan los resultados de la encuesta a las empresas exportadoras que invierten.

Linda Goulart, de la Fundación de Comercio Exterior de Brasil, efectúa comentarios en relación con el grupo de firmas brasileñas.

Y por último, el profesor belga, Etienne Cracco, expone el resultado de una asistencia técnica a un grupo de empresas medianas de la provincia de Córdoba (Argentina) relacionada con la perspectiva de exportar al mercado común europeo.

IICA:

La nueva competitividad agropecuaria

Martín E. Pineiro; Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

San José, 28 Feb. (SIDALC) La década de los noventa se inicia con profundos cambios, a partir de los cuales el comercio emerge como el eje de las nuevas relaciones internacionales y la competitividad como el tema central para los países en desarrollo.

En América Latina y el Caribe la crisis de los ochenta aceleró la búsqueda de alternativas al modelo de sustitución de importaciones y lentamente ha ido adoptando la apertura y liberalización de los mercados y la integración regional como elementos centrales de las reformas económicas necesarias para el crecimiento y desarrollo. Estos cambios estructurales replantean la contribución que la agricultura puede hacer al conjunto de la economía y magnifica la importancia de la competitividad en la determinación del bienestar de los habitantes de un país.

En ese sentido, el clásico concepto de ventajas comparativas ricardeanas basadas en la abundancia y calidad de los recursos naturales, la cercanía a los mercados y en el valor de la mano de obra, ha sido fuertemente sacudido ante el arrollador

avance de las nuevas tecnologías, el acceso a la información y la globalización de los mercados.

En los umbrales del siglo XXI la expansión del comercio ha sido enorme, las exportaciones mundiales de bienes y servicios totalizan hoy un volumen de aproximadamente 4 billones de dólares (4 x 10¹²) de dólares, mientras que en 1970 alcanzaba apenas un total de 268 mil millones de dólares. En dicho lapso, el comercio total agropecuario pasó de 52 mil millones de dólares a 353 mil millones de dólares.

La composición del comercio agropecuario también cambió radicalmente como producto del incremento del ingreso y de la toma de conciencia del consumidor sobre las relaciones entre alimentación, nutrición y salud, especialmente en los países industrializados. Japón, por ejemplo, tercer importador mundial de alimentos, gastó en 1970 4.200 millones de dólares en la compra de productos agropecuarios, de los cuales un 20 por ciento correspondía a productos elaborados. En 1988 importó 27.200 millones de dólares, un 55 por ciento de los cuales se orientó a la importación de artículos procesados.

Es a partir de estas consideraciones que el concepto de competitividad así como los componentes que definen la capacidad de competir son ahora una preocupación central de los países en desarrollo. Para reflexionar sobre este tema es importante diferenciar entre los elementos de la competitividad que son "naturales" de aquéllos que son creados por el hombre o las circunstancias. Entre los primeros, los recursos naturales a través de prácticas conservacionistas es imprescindible para definir un proceso de desarrollo que sea sostenible en el tiempo.

Entre los elementos "creados", el acceso a las nuevas tecnologías, la creación de infraestructura apropiada, y el diseño de un nuevo perfil de recursos humanos constituyen

factores decisivos para que la agricultura de América Latina y el Caribe consolide sus ventajas comparativas dinámicas y sea capaz de competir en los mercados internacionales.

Los avances de la biotecnología están señalando el comienzo de una nueva revolución tecnológica con aplicación en la agricultura, lo cual, unido a la creciente preocupación por la conservación del medio ambiente, comenzará a definir un diferente patrón tecnológico agropecuario.

Para la construcción de una agricultura moderna, equitativa y sostenible se requieren innovadores enfoques y formas de acción y renovadas tecnologías productivas. Para plasmar esa actitud, hace falta un renovado perfil de recursos humanos y por consiguiente, una profunda transformación del proceso de educación y capacitación. La inversión en recursos humanos —relegada durante los años de crisis— es

esencial en cualquier estrategia de sustento al desarrollo de la competitividad.

Nuestra región no es la misma de hace un quinquenio, ha optado por romper amarras con un modelo de crecimiento que, por imperativos del momento, privilegió al sector urbano-industrial. A la búsqueda de una nueva identidad que procura fundamentalmente alcanzar una inserción efectiva en el contexto mundial, están dadas las condiciones para que al agro se convierta en motor del desarrollo. La clave del éxito está en entender la importancia de poner en práctica las nuevas bases de la competitividad.

**CARICOM:
Nuevo Secretario General
asumirá en agosto**

Georgetown, 6 Mar. (SIDALC) El Secretario General designado de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el trinitario Edwin W. Carrington,

tomará posesión del cargo el 1° de agosto, en reemplazo del jamaicano Roderick Rainford.

El anuncio lo formuló el Presidente de CARICOM y primer Ministro de San Cristóbal-Nevis, Kennedy Simmonds, en una reunión entre período de sesiones de la Conferencia de los Jefes de Gobierno, celebrada recientemente en Jamaica. Carrington ha estado vinculado al CARICOM desde los orígenes de esta organización, habiendo participado en su establecimiento en 1972, en diferentes actividades de nivel técnico, de información pública y del sector empresarial.

Tras haber ejercido la Dirección de Comercio e Integración de la Secretaría de CARICOM en 1976, ocupó una serie de posiciones hasta alcanzar el cargo de Secretario General de la Secretaría de los Países del ACP (Asia, Caribe, Pacífico) en 1990 y el de alto comisionado de Trinidad y Tobago ante Guyana en 1991.