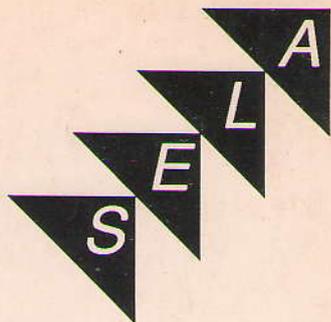


CAPÍTULOS



Globalización y regionalismo: Los retos del siglo XXI

36

JULIO /
SEPTIEMBRE
1993

CAPÍTULOS



Globalización y regionalismo: Los retos del siglo XXI

36

JULIO /
SEPTIEMBRE
1993

Comité Editorial

Emb. Salvador Arriola
Secretario Permanente

Emb. Noel Sinclair
Secretario Permanente Adjunto

Carlos J. Moneta
Director de Relaciones
Económicas

Emb. Allan Wagner
Director de Desarrollo

Emb. Oscar De Rojas
Manuela Tortora
de Rangel
Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano
Asistentes

Publicación trimestral 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
Chacaltó
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Fax. 951.6953

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

Diseño: COGRAF
Arte Final: Eneché
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

	5
Editorial	
Carlos Juan Moneta	7
Los probables escenarios de la globalización	
Alfredo Toro Hardy	19
Globalización y caos	
Evelyn Horowitz	24
Los retos del sistema de comercio mundial	
Colin I. Bradford, Hijo	37
Tendencias y problemas de la regionalización y el nuevo orden Internacional	
Manuela Tortora de Rangel	54
La liberalización del sector financiero: riesgos y potencialidades	
Rafael Roncagliolo	66
Globalismo y regionalización en las comunicaciones	
Charles Oman	73
Globalización: la nueva competencia	
Pedro da Motta Veiga	87
Los nuevos condicionantes internacionales de la competitividad	
Mladen Yopo H.	97
América Latina-Japón: urge un "puente" sobre el Pacífico	
	106
Estadísticas	
SELA, ALADI, IICA, CEPAL	108
América Latina y el Caribe ante la actual coyuntura de la Ronda Uruguay	

Declaración de Montevideo

Juan Antonio Toledo Barraza 136

La experiencia mexicana sobre propiedad industrial

Secretaría Permanente del SELA 151

**Reportes sobre la Iniciativa
para las Américas**

La globalización y el regionalismo imperan en las relaciones internacionales como dos fenómenos típicos de este final de siglo. Para algunos resulta ser la doble cara de una misma moneda. Otros en cambio lo visualizan como tendencias contrapuestas.

Con la brillantez que caracteriza al escritor Carlos Fuentes, le bastó una frase para definir la situación actual "un mundo suspendido entre el hielo y el fuego", es decir, "entre la globalización económica y la balcanización política y entre aquélla y el surgimiento de bloques de comercio rivales".

Otro mexicano, el sociólogo Pablo González Casanova, calificó la globalidad como "la creciente interdependencia de las economías nacionales y la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicacional que es dominante".

Aparentemente, las fuerzas centrífugas hacia la "aldea global" se están imponiendo sobre la visión centrípeta de la "aldea local". Pero las apariencias no son un calco de la realidad; apenas la delinean y, a veces, hasta la desdibujan. Entre la conceptualización triunfalista del globalismo de Fukuyama y la teoría del caos de Prygogine, existe un área de "zonas grises", como bien señala el internacionalista venezolano Alfredo Toro Hardy, coincidiendo con el politólogo argentino Carlos Moneta en su inclinación hacia un sistema global fragmentado, a mitad de camino entre la utopía del mercado y el escenario de ruptura.

Ambos autores nos introducen en el tema central del presente número de *Capítulos* del SELA que aborda las tendencias hacia la globalización y el regionalismo desde una perspectiva múltiple.

La doctora Evelyn Horowitz, de la Secretaría Permanente del SELA, y el investigador de la OCDE, Colin Bradford analizan el tema a partir de las transformaciones en el sistema internacional de comercio, en tanto que la asesora especial del SELA, Manuela Tortora de Rangel centra su exposición en los riesgos y potencialidades de la liberalización financiera.

El Director de IPAL, Rafael Roncagliolo, examina la integración comunicacional en América Latina desde una triple perspectiva: la atipicidad fundacional, del consumo y social.

Otro investigador de la OCDE, Charles Oman, y el experto brasileño Pedro da Motta Veiga, se refieren en sendos artículos a las implicaciones de la globalización en la competitividad, un tema cada vez más vital para el desarrollo de

las economías nacionales y las estrategias empresariales.

Finalmente, el cientista Mladen Yopo, de la Comisión Sudamericana de Paz, presenta un caso particular: las relaciones de Japón y América Latina y la necesidad de "tender un puente sobre el Pacífico".

En la sección Documentos se reproduce el informe elaborado por cuatro organismos regionales —SELA, CEPAL, IICA y ALADI— sobre la situación actual y perspectivas de la Ronda Uruguay. El texto sirvió de base para las deliberaciones que sostuvieron a mediados de septiembre los ministros del Grupo de Río con el Director General del GATT, cuyas conclusiones se expresan en la Declaración de Montevideo.

Los probables escenarios de la globalización

→ **Carlos Juan Moneta**

Director de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo corresponde al capítulo III del documento "Escenarios de cambio mundial", elaborado por el autor para la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

I. Globalización: hacia un cambio de paradigmas

El concepto de "globalización", pese a la popularidad y amplio uso del término, ofrece múltiples y variadas definiciones. Comprende, en sus elementos básicos, los procesos de creciente interacción e interdependencia—que incluyen la ampliación del espacio geográfico y de los ámbitos de acción—que se generan entre las distintas unidades constitutivas del sistema global. Adquiere dimensión multidimensional, abarcando, entre otros, las actividades y sus efectos, de países, regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas y grupos y movimientos sociales.

El proceso de globalización obliga a modificar el paradigma de las relaciones internacionales previamente vigente; éste pasa ahora a constituir sólo una parte de un sistema mayor: el sistema global. Las interacciones corresponden a dos tipos de actores y a sus respectivos sistemas (esquema N.º 1): el "Estado-céntrico", con los Estados-naciones como unidades principales y sus interacciones y los organismos internacionales, y el sistema "multi-céntrico"¹ constituido por actores subnacionales y transnacionales no gubernamentales—(ONGs) y Empresas Transnacionales (ETN), por ejemplo— dotados de objetivos, autonomía y medios de acción propios.

El sistema global comprende a ambos, en un permanente juego de interacciones de carácter conflictivo y cooperativo entre el Estado, las sociedades nacionales o segmen-

tos de éstas, los entes internacionales, las ETN y otros actores transnacionales.

El esquema No. 1 permite observar los cambios transcurridos en el sistema a partir de la finalización de la II Guerra Mundial. Durante la década pasada y los primeros años de la presente, se sucedieron rápidos y profundos cambios, entre los cuales se destacan el colapso del sistema socialista, la reestructuración del sistema productivo, la mayor movilidad de los factores (particularmente del capital), la rapidez de las comunicaciones, la multiplicación de redes y de actores no gubernamentales que aumentan su capacidad de acción autónoma y el incremento del conflicto de intereses con las instituciones estatales e internacionales existentes. En ese contexto, el marco de referencia estratégico-militar bipolar de la "guerra fría" fue reemplazado por uno multipolar en lo económico, mientras la mayor capacidad de acción militar se concentraba en un actor: los EE.UU.

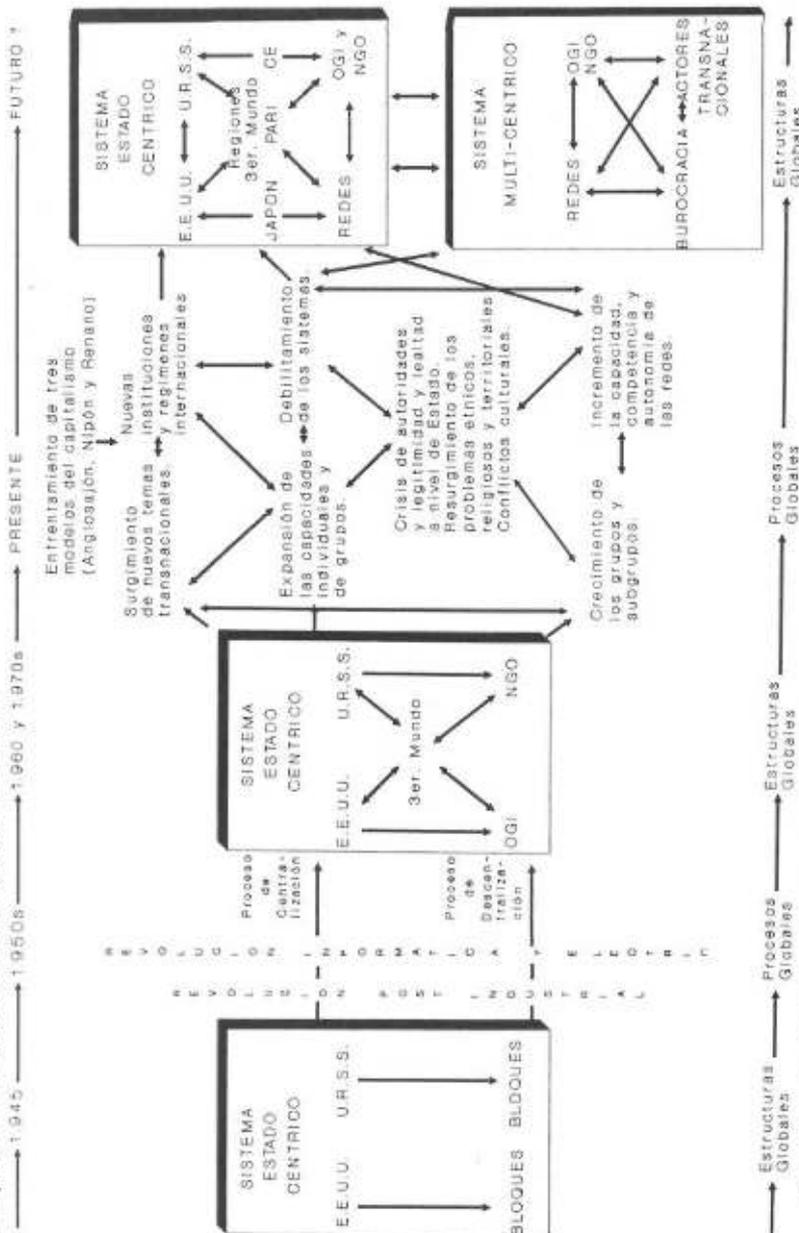
El sistema aún no ha alcanzado una configuración consistente ni su estado de equilibrio. En el futuro pueden presentarse distintas alternativas: i) predominar el sistema multicéntrico, con crecientes grados de descentralización y atomización social; ii) recuperar la posición perdida el Estado-céntrico, reafirmando parte del control sobre los actores transnacionales; iii) adquirir cierta permanencia la estructura actual o iv) avanzarse por la vía de una gradual compatibilización de valores, percepciones, intereses y prácticas de ambos sistemas, que allane el camino hacia una comunidad global que no presente fracturas sustantivas de todo orden, como las que hoy existen.

II. Los distintos procesos en marcha

¿Cuáles son las concepciones predominantes sobre la globalización? En conjunto, parece que el mundo se encamina, en forma lenta y zigzagueante, pero aparentemente irreversible, hacia un estadio más uniforme o en todo caso, unificado², a partir de distintas combinaciones de estructuras de economía de mercado y de democracia representativa de corte liberal occidental.

Se pueden observar esos avances en pos de una creciente uniformidad en el plano económico, político y cultural. No obstante, coexisten, interactuando en muchos casos en forma conflictiva con ellos, otros procesos, en particular, en el "Tercer Mundo", donde predominan diferentes valores y estructuras económicas, socioculturales y políti-

Esquema 1. Evolución del Sistema Global



Fuente: Elaborado por C. Moneta a partir de un esquema de James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics* Princeton University Press, 1990, Figure 1.1.

Actuaciones: OGI: Organizaciones Gubernamentales Internacionales, NEO: Organizaciones No Gubernamentales

cas, con formas de organización y de gestión no incorporadas —o sólo parcialmente— a la lógica del mercado y del discurso democrático.

1. La globalización económica

Se profundiza la marcha hacia "economías-mundo" merced al profundo impacto de la innovación tecnológica, los progresos en las comunicaciones, el establecimiento de un sistema financiero global y el liderato de las empresas transnacionales en la producción, la inversión y los intercambios comerciales. Las ETN están organizadas, cada vez en mayor grado, en función del equipamiento técnico y de una concepción de "agregados" mundiales³ —tales como la evolución de las monedas fuertes, tasas bancarias, precios de materias primas y márgenes comerciales— determinados según la lógica de un espacio económico mundial.

Ese proceso genera nuevas situaciones e interacciones de índole cooperativa y conflictiva entre las empresas y los Estados nacionales. Surgen aquí problemas vinculados al control fiscal, la fuga de capitales, el desempleo, la baja de los salarios reales, los regímenes de inversión extranjera, la protección del medio ambiente y la orientación de las estrategias económicas nacionales. Se establece una interdependencia compleja, muchas veces asimétrica e inclusive, contradictoria, que genera un amplio espectro de negociaciones firma-firma, Estado-Estado y firma-Estado. Un caso corresponde a la competencia entre los países y a las negociaciones de éstos con las empresas para atraer capitales y tecnología; otros, a la complejísima red de acuerdos interempresarios entre grandes compañías de origen estadounidense, europeo y nipón para el control de algunos mercados o sectores, mientras compiten ferozmente en otros.

2. La globalización financiera

Por su parte, la globalización financiera coincide con el aumento de los desequilibrios de las corrientes internacionales de capital —a las cuales estaban adaptadas, hasta dónde les era posible— los sistemas de localización de recursos⁴. El crecimiento, tan rápido y sin contrapartida en la producción de flujos monetarios internacionales erosiona a la estabilidad del sistema y genera situaciones de difícil control, aun para la mayoría de los países desarrollados, fomentando el desarrollo de la economía especulativa por

sobre la productiva. Los flujos netos diarios en los mercados de cambio alcanzan hoy a treinta veces el total del comercio internacional, representando dos veces las reservas acumuladas en los principales bancos centrales del mundo⁵.

3. La globalización política

Paralelamente, debe señalarse el intento de homogeneización política, que procura el logro de la paz, atenuar las diferencias existentes entre los distintos países y regiones sobre las normas e instituciones que deben regir la vida colectiva y su progresiva adaptación a un modelo básico compartido de democracia liberal occidental y de derechos humanos.

Ese modelo registra una expansión geográfica⁶ y estructural. La primera se refiere, por ejemplo, a la gradual incorporación de los países de Europa Oriental en ese esquema. La segunda, a la reestructuración—para que resulte funcional a esos propósitos y a los de la globalización económica— de las instituciones regionales e internacionales (ej.: el sistema de las Naciones Unidas). Se registra así un notable incremento en la utilización de las Naciones Unidas como instrumento para regular y controlar los conflictos internacionales (ej.: Medio Oriente, Africa Negra, ex Yugoslavia) y para legitimar un derecho de injerencia (ej.: respeto a los derechos humanos y a las formas democráticas) en caso de conflicto entre un Estado y su población o entre éste y la sociedad internacional.

No obstante, tanto el proceso de globalización política como el cultural enfrentan resistencias. Las líneas de fractura coinciden, no por casualidad, con fronteras religiosas y culturales. Estas se desplazan entre Estados, territorios y etnias—por ejemplo, las que separan la civilización islámica de la cristiana— pero también actúan en el marco interno de los Estados (ej.: minorías étnicas o religiosas; inmigrantes temporales).

4. La globalización cultural

La concentración de recursos en manos de las compañías de informática de dimensión transnacional acrecienta los riesgos de estructuración de oligopolios globales de tecnologías de punta. De igual manera, una concentración de la misma naturaleza en las empresas de comunicaciones

(ej.: CNN) favorece la difusión y homogeneización en las distintas sociedades, de un discurso favorable al perfil y a los valores sustentados en la ideología del neoliberalismo económico predominante en el proceso globalizador.

Las innovaciones tecnológicas—particularmente aquéllas vinculadas a las comunicaciones—y el predominio de lo económico, han modificado profundamente las condiciones de producción y de circulación de todas las formas de expresión cultural y el sentido simbólico de los productos culturales. Así, durante las últimas décadas se observa que la evolución y el contenido de la cultura se halla crecientemente condicionado por la industrialización de los sistemas de producción y de difusión de los mensajes culturales⁷. Esos productos están destinados a una rentabilidad económica a corto plazo (la población como mercado) o a fines de control y/o movilización social y política (la población como fuerza de opinión).

Este proceso afecta tanto a los países industrializados como en desarrollo, pero la incidencia es más alta en estos últimos, ya que empresas de los primeros controlan los circuitos de producción y difusión cultural con alcance mundial. Esa situación conduce, en muchos casos, a la difusión masiva de mensajes culturales incompatibles con las situaciones de las sociedades locales (conflicto que afecta la identidad cultural y genera tensiones sociales) y a la aceptación progresiva de elementos y valores de una "cultura-mundo" basada fundamentalmente en la sociedad de consumo occidental.

III. Distintas conceptualizaciones de la globalización

1. La visión triunfalista y su interpretación crítica

Lo que está sucediendo en el mundo intenta ser aprehendido mediante distintas interpretaciones que, en ciertos casos, presentan evaluaciones opuestas. Por una parte, existe una "visión positiva" de los actuales procesos, apoyada fundamentalmente en el avance de la tecnología y la expansión del mercado. Señala que las empresas, con el capitalismo y la ciencia, están transformando al mundo en forma sumamente benéfica⁸. Presenta un "mundo sin fronteras" centrado en la Tríada EE.UU., CE y Japón, en el cual las reglas del mercado global prevalecerán sobre las concepciones y conductas basadas en el sistema Estado-céntrico, conduciendo a una sociedad en la cual los gobiernos tendrán un

papel más reducido y prevalecerá otra ética y racionalidad.

El análisis de este discurso político-económico —hasta ahora predominante, pero que ya es cuestionado y revisado en los países de la CE y los EE.UU. ante las situaciones que esos países industrializados enfrentan— permite examinar su tejido ideológico subyacente. Una vez más en la historia se ha creído —frente a períodos de inflexión y crisis como el actual— haber alcanzado situaciones límites, que fijaban para siempre la legitimidad de un modelo entonces vigente. Conceptualizaciones como las realizadas por Francis Fukuyama⁹ postulando el triunfo definitivo de la democracia y la economía liberal como último escalón de evolución ideológica del pensamiento y las instituciones políticas, implica un intento de desconocer las lecciones de la historia. Por un acto de voluntad se detienen los cambios. Se ha alcanzado la cúspide del desarrollo y esos valores, instituciones y prácticas se mantendrán para siempre; igual creencia compartieron, equivocadamente, los imperios chino, romano y de Bizancio en su momento.

En contraste con esa visión triunfalista, existen numerosos elementos que señalan las limitaciones y las graves consecuencias que puede traer aparejada para la "sociedad-mundo", la continuidad y profundización de las presentes pautas de globalización.

Múltiples son los indicadores que pueden presentarse en ese sentido y todos apuntan a un perfil distinto a lo esperado en la utopía del mercado. No se observa una distribución armónica de la riqueza, de los progresos científicos-tecnológicos y de la calidad de vida entre los países industrializados y en desarrollo, incrementándose rápidamente las brechas entre ambos grupos de países y al interior de la propia área desarrollada del mundo.

Así, como señalara un informe del Fondo Monetario Internacional¹⁰, se profundiza la pobreza endémica y una distribución de la riqueza cada día más desigual entre las naciones y en su seno. Existe un elevado desempleo y un notable incremento de la pobreza, tanto en los países industrializados como en los en desarrollo, y pagan un pesado tributo social los países que se esfuerzan en transformar su sistema económico según las fórmulas consideradas adecuadas por el pensamiento neoliberal.

Se trata de un modelo de desarrollo que si bien es, hasta cierto punto, reproducible, no es generalizable. Sólo pueden acceder a él cierto número de países en desarrollo, pero no todos ellos. Los que no tienen acceso, quedarán cada

vez más marginados (ej.: Africa Subsahariana). Es un modelo que alienta en sí mismo múltiples y peligrosas contradicciones: las existentes al interior de la "tríada" Estados Unidos, CE, Japón y sus zonas de influencia; entre esos centros y el resto del mundo y entre distintos sectores socioeconómicos de esas sociedades. Se incrementan, por ejemplo, los impactos negativos sobre el sistema ecológico (valor "máxima tasa de ganancia" versus "crecimiento económico sustentable") y el número e intensidad de los conflictos sociales y políticos.

Se generan así fuertes tendencias favorables a una fragmentación del sistema mundial —o al menos, a la creación de profundas diferencias de carácter estructural— en la distribución del poder de decisión entre los distintos actores del mismo; en la calidad de vida; los niveles de riqueza y pobreza, el acceso a los bienes culturales y de consumo. No obstante, continuará vigente el impulso homogeneizador provisto por la incitación a un consumo más allá de las posibilidades. Ese factor contribuirá a profundizar frustraciones de vastos segmentos de la población de los países en desarrollo, aumentando el conflicto social, la violencia, la inestabilidad de los sistemas políticos y los movimientos migratorios (sector rural-urbano y país económicamente atrasado- país industrializado).

2. El sistema global fragmentado

Los elementos expuestos en los párrafos precedentes son algunos de los indicadores que orientan en la dirección de una configuración fragmentada o segmentada del sistema mundial, sin alcanzar el escenario de "ruptura".

El marco de referencia de la "fragmentación-segmentación" corresponde a una visión más compleja que la tradicional dicotomía entre el "Norte" y el "Sur". Esa percepción no alcanza a ofrecer un cuadro que refleje las actuales circunstancias, dado que han aumentado sustantivamente las diferencias intranorte y muy particularmente, las intrasur, tanto en el plano de los Estados-naciones como en el intrasocietal. No incorpora, además, la especificidad de la situación del Este (CEI y Europa Oriental). Ese fenómeno de diferenciación es observable en los países más desarrollados y en mayor grado, en las naciones en desarrollo. Se presenta, por consiguiente, un mapa dinámico y sumamente complejo de los niveles de desarrollo del conjunto mundial, con líneas de separación entre grupos humanos que no

responden a las fronteras políticas y socioeconómicas entre países de diferentes standards de crecimiento económico, sino que atraviesan las mismas, señalando la existencia de bolsones y áreas de riqueza y de pobreza por doquier.

Subyacente en el marco de referencia de la globalización por vía del mercado, existe el supuesto de que distintos conjuntos políticos y sociales, ubicados inicialmente en condiciones estructurales muy distintas, lograrían finalmente converger, con crecientes grados de uniformidad¹¹. Por el contrario, el marco de referencia de la fragmentación supone que la interacción de los factores previamente señalados, conducirá a acentuar las diferencias entre esos conjuntos. Se generarán simultáneamente zonas de elevado desarrollo socioeconómico y calidad de vida, que coexistirán con amplios espacios de pobreza y marginalidad, tanto en el Norte como en el Sur, incrementándose los riesgos de conflicto y de desvinculación —o de vinculación conflictiva— entre las mismas. Asume que las contradicciones intranorte, en términos de diferenciación socioeconómica, podrían ser posiblemente compensadas por el crecimiento de ese conjunto, no siendo así —de no mediar un esfuerzo global intenso y concertado por superarlas— las correspondientes al norte-sur y las intra-sur e intra-este.

En consecuencia, el marco de referencia de la fragmentación supone la existencia de un globalismo limitado, geográfica, económica, cultural y socialmente. Incluye, en grandes líneas, al "Norte" desarrollado y a algunos países de Asia (los "Tigres" y "Dragones" del Sudeste Asiático) y de América Latina. No obstante, desde el punto de vista socioeconómico, sólo comprende a partes de las poblaciones de los países citados. En las próximas décadas, según sea la evolución de numerosos factores, podría incorporar a otros países o más correctamente, a segmentos de ellos (ej.: Países de Europa Central, Rusia y un número reducido de las repúblicas de la CEI; China Popular, zonas costeras y meridionales; algunos países de la Península de Indochina; parte de la India y de América Latina y Caribe, Sudáfrica y Medio Oriente).

Estas situaciones ofrecerían mayores probabilidades de que pudiera generarse un incremento importante de las tensiones Norte-Sur, de las intra-Sur e intra-Este, en escenarios que incorporan en lugar preferente vinculaciones transnacionales negativas (ej.: redes de producción y comercialización de drogas; transferencia y venta de armamentos; prostitución, contrabando humano y de órganos, etc.) y el

Cuadro 1
Distribución del ingreso por región*

País	1960	1970	1980	1990
Ingreso por habitante en relación a la media de los países industrializados				
América Latina	0.41	0.38	0.40	0.29
África	0.17	0.14	0.14	0.11
Asia	0.25	0.26	0.31	0.35
China	0.14	0.12	0.13	0.20
Países de reciente industrialización	0.31	0.40	0.59	0.83
Conjunto de países en desarrollo	0.25	0.24	0.24	0.20
Crecimiento medio del ingreso por habitante a lo largo de los diez años corresponde al:				
América Latina	—	3.0	3.1	-0.8
África	—	2.2	2.0	-0.3
Asia	—	3.5	3.4	2.7
China	—	2.2	3.5	6.9
Países de reciente industrialización	—	6.3	6.7	5.6
Conjunto de países en desarrollo	—	2.9	2.4	-0.1

Aclaración: * Media anual ponderada por país.

Fuentes: R. Summers y A. Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-88", *Quarterly Journal of Economics*, 1991, p.p. 327-348, World Bank, World Tables; FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

fortalecimiento de aquellas tendencias conflictivas basadas en ideologías sincréticas y sobresimplificadoras, que intentan responder a graves situaciones políticas y socioeconómicas a partir de movimientos fundamentalistas de diferente signo con base cultural, religiosa o étnica.

Existen otros paradigmas alternativos, en distinto grado de desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, de las visiones humanistas del sistema mundial (el Proyecto de Modelo de Orden Mundial-PMOM) y de los ecologistas. También se cuenta con elementos parciales de otros que comienzan a gestarse a la luz de las experiencias que se llevan a cabo en distintas partes del globo (ej.: la "economía socialista de mercado" china y atisbos de un pensamiento post y neomarxista en Europa Oriental).

Junto a ellos se presenta un rico espectro de posibilidades de reforma del capitalismo si se exploran las diferencias existentes entre las tres formas principales en que éste se concreta: el capitalismo renano (alemán-nórdico), el anglosajón y el nipón. Los tres enfrentan actualmente serios pro-

blemas y están modificando parte de sus enfoques, instituciones y modos de operar. No obstante, ellos ofrecen diferentes concepciones, papeles y prácticas con respecto al rol del Estado; a la política fiscal y social; a la educación; a las relaciones entre las empresas, la fuerza de trabajo y el Estado; la importancia asignada del ahorro y al consumo, a la competitividad y a la producción. (Ver Esquemas N° 2 y 3).

Todos estos universos conceptuales y experiencias prácticas deberían ser cuidadosamente analizadas por América Latina y el Caribe para la elaboración de su propio proyecto de largo plazo. Se requiere superar la simple extrapolación o proyección de lo que ya existe, para explorar con imaginación lo que está naciendo. En ese contexto, las ideas y percepciones adquieren gran relieve, ya que promoverán los cambios, los legitimarán o combatirán. Todo pensamiento renovador presenta un período de lucha por afirmarse, seguido por una etapa de consolidación y luego, de declinación. Tras la "revolución neoliberal" surgirá muy probablemente otro paradigma, es decir, otro marco conceptual fundamental a través del cual se generarán otras configuraciones de las unidades políticas y económicas de su articulación y rol, de la distribución del poder y reglas de juego en el sistema mundial, de la participación y representación popular y de los valores vigentes en la sociedad global.

Esquema N° 2

El papel del mercado en el modelo de capitalismo anglosajón (EE.UU. y Gran Bretaña)

Bienes no comercializables	Bienes mixtos	Bienes comercializables
	Religiones	Empresas, salarios
		Vivienda
		Transporte Urbano
		Medios de comunicación
	Educación	
	Salud	

Fuente: Michel Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, Seoul, París, 1991, pag. 121.

Esquema Nº 3

El papel del mercado en el modelo renano (Alemania, Austria, Países Nórdicos)

Bienes no comercializables	Bienes mixtos	Bienes comercializables
Religiones	Empresas y salarios	
	Vivienda	
Transportes urbanos		
Medios de comunicación		
	Educación	
	Salud	

Fuente: Michel Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, obr. cit., pag. 121.

Notas

1. James No. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of change and continuity*. Princeton Univ. Press, Princeton, 1990, Chapter 1.
2. Jean-Baptista de Foucauld (Directeur La France et l'Europe d'ici 2010. La Documentation Française; París, 1993, Cap. 1.
3. Jean Chesnaux, "Dix questions sur la mondialisation" en *Les Frontieres de L'Economie Globale*, París, Le Monde Editions, mai 1993, pag. 10.
4. M. Aglietta, A. Brender y V. Coudert, *Globalisation financière: L'aventure obligée*, Economica, París, 1990.
5. Jean Baptista de Foucauld (Directeur), *La France et l'Europe...*, obr. cit. Chap. 1.
6. *Ibid.*
7. Anverre et al., *Industrias Culturales: el futuro de las culturas en juego*, UNESCO, F.C.E., México, 1982, pag. 9 y 10.
8. Entre los múltiples analistas que sostienen esa percepción, puede verse Kenichi Ohmae (Director del área nórdica de la consultora Mc Kinsey; ver por ejemplo, *El poder de la tríada*, Mc. Graw Hill, México, 1990; Ben Wattenber y George Gildes (American Enterprise Institute). *Trabajos como los de Lester Thuron, La guerra del Siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires, 1992.
9. Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta, Buenos Aires, 1992.
10. IMF Bulletin, 19/10/92.
11. Jean Baptista de Foucauld (Directeur), *La France et l'Europe...*, obr. cit. Chap. 1.

Globalización y caos

⇒ **Alfredo Toro Hardy**

Director de la Academia Diplomática Pedro Gual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela

I. Introducción

El proceso de grandes transformaciones que vive el mundo en la actualidad ha sido objeto de muchas interpretaciones. De entre ellas hay dos, totalmente opuestas, que sobresalen por su nitidez. Son dos posiciones que interpretan una misma realidad bajo prismas radicalmente distintos. La primera de ellas es la llamada tesis de la globalización. La segunda es la teoría del caos.

La tesis de la globalización nos dice que por vía de los cambios de estos últimos años, estamos llegando a una situación particularmente favorable. Según ella, el mundo no sólo se ha hecho plenamente interdependiente, sino que ha pasado a regirse por valores comunes. En su muy celebrada obra "El fin de la historia", el japonés-norteamericano Francis Fukuyama se inscribe dentro de esta posición.

Según su análisis, las transformaciones ocurridas a la luz de la debacle comunista han conducido al mundo a un punto de llegada. Un punto de llegada caracterizado por la estabilidad y la homogeneidad. Bajo las banderas de la democracia en lo político y de la economía de mercado en lo económico, la humanidad se ha adentrado en una era de unidad y certidumbre. La superación de las contradicciones conduce a la homogeneización de las creencias.

Al otro lado aparece la teoría del caos. De acuerdo a ésta, el signo de los nuevos tiempos es la fuerza expansiva de la diversidad y de la complejidad. Illya Prigogine, Premio Nobel de Química, se ha convertido en el más destacado mentor de esta tesis. En su obra "¿Tan sólo una ilusión?: Una exploración del caos al orden", nos habla de un mundo compuesto por "estructuras disipativas, fluyentes, de final abierto". Para esta teoría el mundo se ha adentrado en una era de opciones ilimitadas e impredecibles, de contradicciones permanentes. En una era caracterizada por la diversidad y la incertidumbre.

Así las cosas, para los que creen en la globalización todo tiende a simplificarse y a hacerse más manejable. Para los que creen en el caos, la falta de control y la ingobernabilidad de las situaciones tenderá a hacerse la regla. ¿Cuál de estas dos posiciones apuntará en la dirección correcta? ¿Vamos hacia un mundo más homogéneo o hacia un mundo más contradictorio e impredecible? Pues como usualmente ocurre, la verdad suele encontrarse —y debe buscarse— en algún lugar equidistante entre los extremos. Ni blanco, ni negro, más bien gris.

II. Naciones lentas y naciones veloces

Por lo pronto aún suponiendo que el mundo avance hacia la globalización ello no conllevaría a ninguna simplificación de las cosas. Alvin Toffler hablaba de la gran división entre "naciones veloces" y "naciones lentas". Para unas y otras la globalización no significará la misma cosa. Para las primeras ello representa un mundo diseñado a imagen y semejanza de sus valores e intereses. Un mundo que tiende a homogeneizarse en función de sus propias reglas de juego. A fin de cuentas, éstas son naciones ricas que disfrutan de tecnologías y economías avanzadas, que caminan hacia el futuro con sentido de propósito, seguridad en sus medios y rapidez en su movimiento.

Las "naciones lentas", en cambio, se debaten entre gigantescas limitaciones económicas y graves problemas sociales. Viviendo dentro de un "apartheid" tecnológico, carentes de recursos financieros, endeudados hasta la médula, políticamente inestables, mundialmente insignificantes, estos países viven dentro de un escenario cada vez más difícil. Dentro de la "igualdad" de la globalización hay algunos mucho más iguales que otros y, para la mayoría rezagada, ello se traduce en riesgo a sus soberanías, a su integridad territorial y a sus capacidades de supervivencia económica.

III. Los nacionalismos desatados

Dentro del rumbo trazado por la globalización emergen también los nacionalismos desatados. En efecto, si algo le ha dado vigor a este proceso de efervescencia nacionalista, tan común en nuestros días, ha sido precisamente el mensaje de la globalización. En efecto, éste postula que la noción tradicional acerca de los Estados está pasada de

moda. Para la globalización, el poder que antes detentaban los Estados tiende a fluir hacia otras manos. Hacia arriba, este poder tiende a dirigirse hacia los organismos supranacionales cuya expresión más lograda es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Hacia los lados, fluye hacia mecanismos asociativos tales como los Mercados Comunes o las Mancomunidades. En otras palabras, los Estados cada vez cuentan menos y los mecanismos colectivos cada vez cuentan más. A través de este mensaje una gran cantidad de grupos étnicos, se convencieron de que era factible aventurarse a vivir fuera de la caparazón que les brindaban sus Estados de adscripción.

A fin de cuentas, integrándose económicamente a otros países, un mini Estado contentivo de un grupo étnico único, podía alcanzar viabilidad económica. Así como también podía alcanzar viabilidad política si se cobijaba bajo el manto protector de los mecanismos de seguridad colectiva. De esta manera, la tesis de la globalización se transformó en una invitación abierta a las desmembraciones estatales, las guerras civiles y los conflictos étnicos.

El mejor caso de esa situación se encuentra representado por la tragedia yugoslava. Grupos étnicos deseosos de acceder al escenario internacional como actores estatales independientes, dieron lugar a una diáspora que ha cobrado un alto costo en sufrimiento y vidas humanas. El espejismo de que podía lograrse sin costos un lugar dentro del contexto de las naciones independientes, se estrelló con la realidad.

Luego están los que huyen de la fuerza uniformadora de la globalización, buscando defender y afirmar sus identidades ancestrales. Quienes atemorizados por la fuerza avasalladora de una globalización netamente occidental, se encierran dentro de una coraza cultural. Ejemplo típico de ello lo encontramos en el fundamentalismo islámico. Hoy por hoy, éste impera en Irán, Sudán y Afganistán y se presenta como una opción de poder en Argelia, Túnez, Jordania, Líbano, Paquistán, los territorios palestinos ocupados, la Cachemira hindú y las ex Repúblicas soviéticas de Uzbekistán y Tadjikistán. Hasta el moderado Egipto de Mubarak se ve amenazado por la onda expansiva del fundamentalismo.

La "Shari'a", es decir, la sujeción estricta a las leyes del Corán, se presenta así como una reacción natural frente a un mundo cada vez más ajeno a sus valores y cada vez más dominado por el auge uniformador del Occidente. En definitiva, el fundamentalismo islámico amenaza con convertirse

en una cruzada mesiánica, en contra del ímpetu homogeneizador planteado por la globalización. Y esta cruzada, no hay que olvidarlo, contará en fecha no muy lejana con la bomba atómica.

No hay que olvidar también que la disolución de la Unión Soviética dejó cesantes a diez mil técnicos nucleares disponibles al mejor postor, así como a una cantidad indeterminada de bombas nucleares en manos del mercado negro. Buena parte de estas bombas y de estos técnicos cesantes ya se encuentran en el bando del fundamentalismo islámico. Lo que durante más de cuarenta años fue un equilibrio del terror nuclear racional y controlado, amenaza con convertirse en un enfrentamiento existencial planteado en términos de fines absolutos.

IV. Los movimientos de ultraderecha

Sin embargo, también en las naciones "veloces" que dominan al mundo hay problemas. También allí el mundo simple y manejable que preconiza Fukuyama se ve amenazado. Las migraciones masivas provenientes de los países pobres o con conflictos étnicos, comienzan a dar lugar al surgimiento de importantes movimientos de ultraderecha y neonazis.

En las pasadas elecciones norteamericanas el populismo de ultraderecha floreció como pocas veces antes y un precandidato como Pat Buchanan llegó a encarnar los mayores excesos de racismo y xenofobia. En Europa, de su lado, el listado de partidos y movimientos de este signo no hace sino crecer cada día.

En Alemania el Partido Republicano, liderado por el ex oficial de las "SS" Franz Schonhuber, cobra fuerza creciente, y las bases de este partido se imbrican con las bandas de "cabezas rapadas" que siembran destrucción y muerte entre los inmigrantes extranjeros. En Austria el Partido Libertad, comandado por el Jorg Haider, adquiere parcelas cada vez mayores del voto popular, dominando ya una tercera parte de la Asamblea Municipal de Viena.

En Francia, el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen, obtiene nuevos adeptos cada día y de no ser por la naturaleza del sistema electoral francés, que tiende a privilegiar a los partidos mayoritarios, este Frente Nacional estaría controlando parte importante de la Asamblea Nacional Francesa. En Italia la Liga Lombarda, liderada por Hugo Bossi, se

ha convertido en la gran beneficiaria de la debacle de la Democracia Cristiana. Por doquier los fantasmas de Hitler y Mussolini asoman sus cabezas.

Sin embargo, los propios sectores poblacionales "lentos" dentro de las naciones "veloces", se han convertido en factor de rechazo al auge uniformador de la globalización y en testimonio de sociedades en conflicto. El "afrocentrismo" norteamericano busca afirmar su propia identidad cultural y racial por contraste con los valores tradicionales de la sociedad occidental. De su lado, los desórdenes raciales y las tensiones étnicas que han asolado recientemente a Estados Unidos, son expresión de grupos humanos que se rebelan ante una sociedad que no admite el rezago.

La propia comunidad hispana dentro de Estados Unidos se encierra dentro de su caparazón cultural para no verse arrollada por la fuerza expansiva del materialismo anglosajón. Volcada sobre sí misma, esta comunidad se nutre de sus propios valores culturales, de sus costumbres, de sus tradiciones, y se niega a fusionarse en el "melting pot" de la sociedad norteamericana. Escuchando salsa, leyendo una prensa en español, siendo teleaudiencia cautiva de los medios audiovisuales en lengua castellana, este grupo humano se niega a integrarse al resto de la colectividad estadounidense.

V. Conclusiones

En definitiva, no deja de existir un curioso paralelismo entre este fenómeno y la emergencia de recalcitrantes nacionalismos o la insurgencia del fundamentalismo islámico. En todos estos casos hay un denominador común: la necesidad de reclamar una parcela propia del universo que permita vivir de acuerdo a valores raigales. En otras palabras, la necesidad de afirmarse por contraste a la uniformidad de valores, actitudes y creencias.

¿Globalización o caos? Quizás lo más lógico sea hablar de una zona intermedia. Ni Fukuyama, ni Prygogine. Un área gris entre el blanco y el negro. Aunque es bien posible que dentro de esa área gris, el punto entre los extremos se encuentre más cerca de Prygogine que de Fukuyama.

El fin de la Guerra Fría lejos de acercarnos a un mundo más estable, ha llevado la incertidumbre a niveles totalmente desconocidos durante el largo período en el que subsistió el enfrentamiento entre el Este y el Oeste.

Los retos del sistema de comercio mundial

⇒ Evelyn Horowitz

Directora Adjunta de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA

I. Introducción

Durante las últimas décadas se han producido importantes acontecimientos en la economía mundial que están teniendo profundas implicaciones para la política económica y comercial tanto de las naciones industrializadas como de los países en desarrollo y para el sistema de comercio internacional en su conjunto.

La creciente globalización de la economía mundial está teniendo un profundo impacto no sólo en el tipo de políticas económicas que están siendo adoptadas por casi todos los países por igual, sino también en la forma y sustancia de las negociaciones comerciales internacionales de la actualidad.

Otra de las respuestas a la globalización ha sido la proliferación de acuerdos regionales a niveles nunca antes presenciados en la esfera de las relaciones comerciales internacionales. De hecho, durante los últimos años ha ido surgiendo una multiplicidad de arreglos e instituciones regionales cuya interrelación aún no está del todo definida. Los acuerdos comerciales regionales se están convirtiendo en los principales foros para la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, la negociación de reglas y la solución de controversias, mientras que el GATT, pese a los esfuerzos que se están llevando a cabo en la Ronda Uruguay para adaptarlo mejor al nuevo contexto comercial internacional, corre el peligro de perder relevancia y convertirse en el cemento que une los distintos arreglos regionales.

Si bien el regionalismo no es un fenómeno nuevo, (más bien, ha sido parte importante del sistema de comercio internacional de la posguerra y ha existido desde que Europa iniciara el proceso con el establecimiento de la CE en 1957), recientemente, ha comenzado a ser objeto de gran aten-

ción, en la medida en que se han estancado las negociaciones comerciales multilaterales del GATT y ha aumentado el número de dichos acuerdos a nivel mundial.

Esto ha colocado el aspecto global del regionalismo en la mira del debate internacional y dividido a los defensores del multilateralismo y los devotos del enfoque regional. Los primeros perciben los bloques comerciales como una catástrofe para el sistema multilateral de comercio, mientras que los segundos consideran que los mismos constituyen la clave para la liberalización exitosa del comercio mundial y la única manera de negociar los nuevos temas de la agenda comercial de los noventa.

El objetivo del presente artículo es analizar el debate que se está produciendo en torno al regionalismo y la relación de éste con el multilateralismo, incluyendo los factores que están promoviendo el aumento de la regionalización, las posibles incidencias de esta tendencia sobre el sistema internacional de comercio y el GATT y las propuestas que se están planteando en relación a tan importante tema.¹

II. Del viejo al nuevo regionalismo

¿Qué es lo que ha hecho que el regionalismo de hoy en día haya sido objeto de tanto debate y cuestionamiento?

En un sentido, los factores que han colocado al regionalismo sobre el tapete de la discusión pública internacional han sido la magnitud de la proliferación de acuerdos regionales que se ha producido en años recientes y la percepción de que éstos están siendo enfocados por algunos como un complemento del proceso multilateral y por otros como alternativa a las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

El regionalismo de los años sesenta nunca fue visto como una amenaza al sistema internacional de comercio y el hecho de que no prosperara evitó que llegara a convertirse en fuente de preocupación para los defensores del multilateralismo. En ese momento, el establecimiento de acuerdos de integración no llegó a constituir fuente de preocupación a nivel internacional.

Estados Unidos estaba firmemente abocado hacia la liberalización multilateral del comercio y consideraba que una Europa unida constituiría el mejor obstáculo para la expansión de la amenaza soviética. El GATT, por otra parte, estaba dominado por los países desarrollados, los cuales negociaban entre sí las reducciones arancelarias para productos

de su interés y extendían dichas concesiones a los demás países miembros sobre una base de Nación Más Favorecida (NMF). Por lo demás, los esfuerzos que estaban llevando a cabo los países en desarrollo por integrarse a nivel regional eran percibidos como una manera inocua de promover su industrialización mediante la protección de sus industrias nacientes en el marco de acuerdos regionales de integración.

El regionalismo de hoy en día es muy distinto del anterior, por cuanto se sustenta en políticas orientadas hacia la liberalización de las economías y la apertura comercial y conlleva la negociación de acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo. Por otra parte, tiene mayores visos de permanencia, en la medida en que los acuerdos regionales de hoy se están convirtiendo en un mecanismo tan o más importante que el GATT para la negociación de barreras arancelarias y no arancelarias y demás obstáculos al comercio.

¿Qué tan generalizado es el fenómeno de la regionalización? Algunos analistas señalan que las preocupaciones manifestadas en torno al debilitamiento del sistema internacional de comercio como resultado de la proliferación de acuerdos regionales es tardía, por cuanto la magnitud del comercio mundial que se produce actualmente en el marco de dichos acuerdos es tal, que la misma supera al comercio que se lleva a cabo sobre una base NMF.²

Fieleke, por ejemplo, ha señalado que cuatro quintas partes del comercio mundial ya se produce en el marco de acuerdos regionales, teniendo en cuenta que la Comunidad Europea, la AELI y el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá, ya de por sí representan el 61% del comercio mundial.³

III. El auge del regionalismo

¿Por qué ha proliferado el regionalismo? Fundamentalmente debido a cuatro razones básicas: la insatisfacción hacia el GATT y la incertidumbre existente en relación al desenlace de la Ronda Uruguay; la nueva actitud de Estados Unidos en cuanto a querer abordar la vía regional para la consecución de sus intereses comerciales; el interés renovado de los países en desarrollo en la regionalización; y la percepción de que la fórmula regional constituye un mecanismo más eficiente que el GATT para el tratamiento de los nuevos temas del comercio internacional.

La incertidumbre que existe en torno al desenlace de la Ronda Uruguay ha motivado a muchos países a querer complementar el proceso multilateral del GATT con una variedad de iniciativas bilaterales y regionales. Por ejemplo, Estados Unidos ha amenazado con negociar acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales con países de "igual parecer" si sus objetivos en relación al GATT no son resueltos de manera satisfactoria⁴ y hay quienes sostienen que dicho país debería concentrar más su atención en la negociación de acuerdos bilaterales que en la participación en un proceso multilateral virtualmente estancado.⁵

La resistencia ofrecida por la Comunidad Europea en la Ronda Uruguay y la percepción de que el mercado japonés está cerrado a los exportadores estadounidenses han exacerbado el enfoque antimultilateralista ya existente en Estados Unidos y llevado a dicho país a intentar formar su propio bloque comercial en el Hemisferio Occidental.⁶

Desde que Estados Unidos anunciara su disposición a optar por la vía bilateral y regional en caso de no lograrse un acuerdo en el GATT, ha negociado acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá y ha concluido las negociaciones para la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica. Este interés de Estados Unidos en el regionalismo ha llevado, a su vez, a varios países del sudeste asiático a reevaluar su posición en relación a la conveniencia de propiciar acuerdos de libre comercio en esa región del mundo⁷ y ha inducido a los países de América Latina y el Caribe a concentrar sus esfuerzos en asegurarse un buen lugar en la cola para la consecución de este tipo de acuerdos con Estados Unidos.

No obstante, la disposición del gobierno estadounidense de suscribir acuerdos de libre comercio con países del hemisferio, en particular aquellos involucrados en esquemas regionales de integración, no es el único elemento que explica el gran dinamismo que ha experimentado la integración regional en América Latina y el Caribe.

El compromiso político adoptado por casi todos los países latinoamericanos y caribeños en pro del ajuste estructural y la apertura comercial durante la década de los ochenta, ha obligado a dichas naciones a buscar mecanismos institucionales que permitan consolidar la reforma económica en curso. Una manera de lograrlo ha sido mediante una participación activa en las negociaciones comerciales multilaterales y la adhesión al GATT; la otra, mediante el establecimiento de esquemas liberales de integración.

Los países latinoamericanos y caribeños han encontrado que los acuerdos regionales proporcionan un mecanismo más inmediato para la expansión de los mercados, la atracción de nuevos flujos de inversión y tecnología y el aumento de la competitividad. Asimismo, las iniciativas de liberalización del comercio regional ofrecen a los gobiernos un mecanismo para diluir la resistencia ofrecida a la apertura comercial por *lobbies* internos,⁸ y un instrumento de presión para mantener la dinámica de sus esfuerzos en pro de la reforma económica y comercial en un momento en que las discusiones multilaterales se encuentran virtualmente estancadas.

IV. El papel del GATT

La parálisis de la Ronda Uruguay y la preocupación en torno a la eficacia del GATT para abordar la problemática del comercio internacional son quizás los factores que más han inclinado la balanza en pro del regionalismo. En un sentido, el GATT ha sido víctima de su propio éxito.

Las últimas siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales han llevado a un descenso agudo de las barreras arancelarias, siendo hoy en día el arancel promedio en los países industrializados menor que el 5%. No obstante, en la medida en que ha ido aumentando el comercio y se han ido incrementando la integración e interdependencia de los mercados, han comenzado a surgir problemas que no han podido resolverse en el marco del Acuerdo General.

El aumento de los flujos de comercio, inversión y tecnología, que se ha producido como resultado de las rebajas arancelarias negociadas en sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, ha aumentado la resistencia al ajuste y fortalecido tanto el ímpetu de las tendencias proteccionistas, como el surgimiento de nuevas modalidades de protección en sustitución de aquéllas que el GATT había logrado eliminar.

Es así como todavía se aplican de manera generalizada una gran variedad de barreras no arancelarias al comercio, tanto a nivel de frontera (licencias de importación y regulaciones en materia de aduana), como en el contexto del mercado interno (subsidios, normas sanitarias, etc). Los intentos que se han hecho por extender las disciplinas multilaterales a tales prácticas, han debido enfrentarse a la resistencia tanto de países industrializados, como de países en desarrollo, lo que ha contribuido a aumentar la insatisfacción hacia el GATT.⁹

Por otra parte, se argumenta que el proceso del GATT es demasiado lento, que las negociaciones son demasiado complejas e involucran a demasiados participantes y que las reglas son inadecuadas y se evaden con facilidad.

La lentitud del proceso negociador en el GATT ha ido aumentando a medida que la agenda de negociación se ha vuelto más compleja para adaptarla mejor a los cambios de la economía mundial (antes sólo se negociaban rebajas arancelarias) y se ha multiplicado el número de participantes.

La lentitud del proceso también se ha visto exacerbada por la regla de consenso utilizada en dicho organismo, la cual ha sido utilizada por las partes contratantes para bloquear la negociación hasta tanto se satisfagan sus requerimientos. Este problema se ha hecho mucho más evidente en la medida en que las negociaciones han evolucionado más allá del simple intercambio de concesiones para contemplar la negociación de nuevas reglas comerciales.¹⁰

La incapacidad del GATT de limitar el creciente proteccionismo ha generado escepticismo acerca de la capacidad del organismo de ajustarse con suficiente rapidez a los cambios que ha experimentado el comercio internacional y de adaptarse a los temas emergentes de los noventa y a los problemas generados por la creciente globalización de la economía mundial. Por ejemplo, se argumenta que el GATT fue diseñado para lidiar con barreras arancelarias y que el mecanismo de intercambio de concesiones que rige las negociaciones que se llevan a cabo en el marco de dicho organismo no es el más idóneo para abordar la negociación de los nuevos retos del comercio internacional postindustrial.¹¹

De hecho, en el transcurso de los próximos años las negociaciones comerciales habrán de orientarse más hacia la discusión de aspectos de política regulatoria interna (tales como la protección ambiental, las normas técnicas, las políticas de competencia, de inversiones y de innovación, los programas de sustentación de precios e ingresos, etc.), en la medida en que los gobiernos se vayan dando cuenta que éstos se han convertido en las nuevas barreras a la integración económica internacional.

El nuevo contenido de las negociaciones conllevará retos distintos a los anteriores. La dinámica ahora no es tanto intercambiar concesiones como definir las reglas del juego. No es tanto eliminar trabas arancelarias y no arancelarias, como la modificación de aspectos de política interna íntima-

mente vinculados (con razón o sin ella) con la defensa de la soberanía nacional. Es por ello que resultará mucho más difícil lograr el consenso nacional necesario para sustentar el proceso negociador.

Algunos sostienen que este tipo de negociaciones habrá de llevarse a cabo con mucha mayor rapidez y eficiencia a nivel de los acuerdos de liberalización regional que en un contexto multilateral como aquel que ofrece el GATT. Como ejemplo de esto, se ha mencionado el caso particular relacionado con la negociación para la liberalización del comercio de servicios llevada a cabo entre Estados Unidos y Canadá, la cual duró apenas dieciocho meses, en contraste con los siete años que lleva negociándose dicho tema en el marco de la Ronda Uruguay.¹²

Es esta manera de pensar en relación a los problemas que tiene el GATT para reducir el proteccionismo y los que enfrenta para abordar los nuevos temas que conlleva la globalización de la economía internacional, lo que condujo a algunos autores, como Lester Thurow, a afirmar que el GATT está muerto¹³ y debe ser reemplazado por un esquema institucional más eficiente y acorde con la nueva realidad global, lo que ha generado dudas acerca de la voluntad política de los principales participantes de fortalecer la credibilidad del organismo mediante el logro de un acuerdo que permita finalizar con éxito la Ronda Uruguay.

V. El debate entre regionalistas y globalistas

No obstante, existen grandes discrepancias entre los economistas en cuanto a las ventajas y desventajas de la integración regional y las incidencias sistémicas de los esquemas regionales de liberalización comercial.

Hay quienes sostienen que las iniciativas regionales abiertas sí pueden constituirse en un vehículo para la liberalización del comercio a escala global y que representan un complemento del proceso que se lleva a cabo en el GATT, en la medida en que llenan un vacío en cuanto al logro del libre comercio en aquellas áreas en las cuales el GATT no ha podido revertir el proteccionismo.¹⁴ Otros, por el contrario, argumentan que la proliferación indiscriminada de acuerdos regionales que conllevan diferentes membrecías, distintos reglamentos potencialmente inconsistentes y diferentes mecanismos de solución de controversias, no sólo no constituye la manera más eficiente de liberalizar el comercio a escala global, sino que puede reducir el incentivo

de los países a participar en las negociaciones comerciales multilaterales, perjudicar a los países que no forman parte de dichos acuerdos, aumentar los conflictos entre los diferentes esquemas comerciales existentes y, llegado cierto punto, socavar el sistema multilateral de comercio y hacerlo inoperante.¹⁵

Independientemente de los diferentes puntos de vista que existen en torno a esto, lo cierto es que continuar debatiendo si el regionalismo es conveniente o no, carece de sentido. El regionalismo existe y es muy probable que se mantenga, en la medida que continúen operando los factores que lo promueven y que el mismo siga siendo percibido por los gobiernos como un mecanismo útil para la consecución de sus intereses nacionales.

Por ende, es necesario adoptar un enfoque más constructivo del problema, en el sentido de tratar de idear la manera de mantener vivo el sistema multilateral de comercio para evitar que los participantes se vean atrapados en una red de acuerdos bilaterales contradictorios, y procurar reconciliar los acuerdos regionales con la institucionalidad global.

Ello conlleva no sólo la definición del nuevo rol que habrán de tener las instituciones comerciales multilaterales y la vinculación de las mismas con los nuevos esquemas regionales emergentes, sino también la estructuración de estos últimos de modo de impedir que debiliten la infraestructura multilateral.

Se han hecho sugerencias acerca de cómo proceder con la liberalización regional del comercio de manera compatible con el fortalecimiento del sistema comercial internacional. Por ejemplo, Julio Nogues y Rosalinda Quintanilla sostienen que las propuestas de integración económica deben: a) eliminar de manera significativa tanto las barreras arancelarias como no arancelarias *vis-a-vis* terceros países; b) estar abiertas a la adhesión de cualquier país; c) adoptar normas de origen liberales; d) apoyar y fomentar los esfuerzos de liberalización unilateral que llevan a cabo sus miembros; e) restringir el tipo de políticas que han socavado el sistema internacional de comercio, tales como las medidas interinas de excepción tendientes a favorecer industrias protegidas, las salvaguardias y las medidas de alivio comercial (antidumping y derechos compensatorios) y f) apoyar las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.¹⁶

También se han hecho sugerencias en cuanto a la necesidad de reevaluar el papel del GATT en función de la nueva dinámica de las relaciones comerciales internacionales. Hu-

fbauer, por ejemplo, sostiene que aun cuando el GATT ya no constituya el único o principal mecanismo para la liberalización comercial, va a cumplir otras funciones vitales en los años noventa, siendo dos de las más importantes la de establecer una vigilancia estrecha de las políticas comerciales de los países miembros y los acuerdos regionales con miras a evitar que los mismos evolucionen en detrimento del sistema multilateral de comercio, y la de proporcionar un foro de solución de controversias donde los miembros más pequeños del GATT puedan enfrentarse con éxito a las prácticas comerciales de los más grandes.¹⁷

La labor de vigilancia a la que se refiere Hufbauer constituye un componente vital del fortalecimiento del GATT, toda vez que proporciona el único mecanismo para evaluar el impacto de las políticas adoptadas a nivel nacional y regional en el sistema internacional de comercio. Es como señala Ostry, mediante un efectivo mecanismo de vigilancia de los cambios acaecidos a nivel nacional e internacional que se puede producir la adaptación institucional necesaria para lograr que las disciplinas multilaterales se adapten mejor a las presiones reales de una economía internacional en continua transformación.¹⁸

También se han hecho sugerencias en relación a la necesidad de fortalecer el Artículo XXIV del GATT. Dicho estatuto tiene por objetivo asegurar la consistencia de los acuerdos regionales con la normativa legal del Acuerdo General y tratar de minimizar los efectos adversos de la desviación comercial sobre terceros países, pero el mismo no ha sido aplicado con rigurosidad debido a ambigüedades en la redacción y la reticencia de los países a garantizar su minuciosa aplicación.¹⁹

Cowhey y Aronson por ejemplo, sugieren que se le asigne al organismo la labor de gestionar la multilateralización de los acuerdos regionales y la de garantizar que las partes contratantes consignent una evaluación del impacto de dichos acuerdos sobre terceros países antes de poder obtener el visto bueno de la organización.²⁰

Finger, por su parte, sugiere que la puesta en práctica de los acuerdos regionales requiera la conducción de un proceso de negociación entre los signatarios y terceros países con miras a la reducción, sobre una base NMF, de las barreras externas de dichos esquemas de integración.²¹

A estas alturas resulta sumamente difícil determinar si los acuerdos regionales de hoy habrán de constituir un fenómeno benigno y derivar, en última instancia, en un sistema multilateral abierto, o si por el contrario terminarán por transformarse en una fuerza maligna capaz de socavar la multilateralización del libre comercio a nivel mundial.

Lo que sí está claro, es que el debilitamiento del sistema multilateral de comercio plantea grandes riesgos para todos los países, pero en particular para los países en desarrollo, por cuanto los privará de un mecanismo para protegerse de los abusos de sus socios comerciales más poderosos. De ahí la necesidad de identificar los problemas y restringir el tipo de prácticas que han erosionado las instituciones multilaterales y propiciado el reciente interés en el regionalismo como mecanismo de liberalización del comercio y que, en última instancia, también podrían resquebrajar los esfuerzos de liberalización comercial emprendidos a nivel regional.

Por otra parte, la compatibilización de los acuerdos regionales entre sí y con la normativa multilateral existente requiere de una infraestructura universal eficiente. Únicamente así se podrá garantizar la incorporación de los esquemas preferenciales a un sistema comercial más amplio, convertir los esfuerzos de liberalización comercial circunscritos al ámbito regional en instrumentos para la liberalización del comercio a escala global y evitar la fragmentación del sistema de comercio internacional.

Afortunadamente, los bloques comerciales de hoy, a diferencia de los anteriores, están más orientados hacia la apertura comercial que hacia la erección de barreras a terceros. De hecho, el interés que han demostrado ciertos esquemas regionales en vincularse con otros acuerdos similares constituye al menos una señal de la disposición de los mismos de ampliar su membresía y de no mantenerse cerrados a otros países. Falta por ver si esta expansión puede llevarse a cabo sin perjudicar los esfuerzos por rescatar y fortalecer el sistema multilateral del GATT.

Un factor que probablemente ayudará a evitar que los acuerdos regionales se conviertan en bloques cerrados, es el propio proceso de globalización en sí. El desempeño global de las empresas transnacionales ha sacado a relucir las limitaciones de las políticas nacionales y ha enfrentado a los gobiernos a la necesidad de abrir sus economías y de ar-

monizar sus políticas, normas y reglamentaciones con las de otros países. Si bien este proceso está, hasta cierto punto, comenzando a llevarse a cabo en el contexto de los acuerdos regionales, la globalización de hecho, requerirá cada vez más de soluciones globales en ciertas áreas del comercio (comercio y medio ambiente, armonización de normas técnicas, políticas de competencia, reglamentaciones en materia de inversiones) que sólo podrán gestionarse a nivel multilateral.

Notas

1. *Es importante hacer énfasis que en este artículo no se pretende evaluar el fenómeno del regionalismo desde el punto de vista de su incidencia en los distintos países que conforman un acuerdo de integración regional, sino más bien los efectos sobre el sistema multilateral en su conjunto. Para un análisis del primer enfoque, véase De Melo, Jaime, Arvind Panagariya y Dani Rodrick, (1993).*
2. *Primo Braga, C.A. & Alexander Yeats, p. 3.*
3. *Fieleke, Norman S., (1992), p. 3.*
4. *Schott, J. (1989) p.1.*
5. *El escepticismo de Estados Unidos en cuanto a la eficacia del GATT lo ha motivado a propiciar enfoques alternativos a las negociaciones comerciales multilaterales como mecanismo para la consecución de sus intereses, tales como la promoción de la liberalización comercial mediante el ejercicio de presión a nivel bilateral (mediante el uso de la Sección 301 de la Ley de Comercio y Aranceles de 1988), la negociación bilateral (negociación de acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá) y el comercio gerenciado (la negociación del déficit comercial con Japón).*
6. *Otra de las razones por las que países como Estados Unidos han señalado su interés en celebrar acuerdos de libre comercio con países en desarrollo ha sido la de promover la reforma económica y política en dichos países en un momento en que las limitaciones presupuestarias en los países industrializados han limitado su capacidad de otorgar ayuda económica. De la Torre, A. y Margaret Kelly (1992) p. 42.*
7. *En la actualidad se está estudiando la posibilidad de convertir la ASEAN en una zona de libre comercio. De Melo, Jaime y Arvind Panagariya (1992) p.6.*
8. *Por lo general, los lobbies internos tienden más a oponerse a abrir la economía a las importaciones provenientes de todas las fuentes que a aquéllas procedentes únicamente de los vecinos de la región. De Melo, Jaime y Sumara Dhar (1992), p. 36.*
9. *Schott ha calculado que apenas el 60% del comercio mundial está sujeto a las reglas del GATT. Schott, J. (1989) p. 9.*
10. *Schott, J. (1989) p. 8.*

11. Hart, M. (1989) contiene un análisis sobre los problemas de que adolece el GATT como Institución.
12. El acuerdo sobre servicios que se esté negociando en el marco de la Ronda Uruguay aún no ha podido ser adoptado, toda vez que está a la espera de que se apruebe el paquete definitivo.
13. Bhagwati, J., (1992), p. 2.
14. Dornbusch, R. (1993), p. 4.
15. De la Torre y Kelly (1992), analizan detalladamente los riesgos y las limitaciones que conlleva el regionalismo, p. 1. Véase también Gardner Patterson, "Implications for the GATT and the World Trading System", en Schott, J. (1989), pp. 353-365.
16. Noguez y Quintanilla (1992) han evaluado los recientes esquemas de integración regional en curso en América Latina y el Caribe desde el punto de vista de su incidencia en el sistema internacional de comercio y concluyen que los mismos, tal y como están estructurados en la actualidad, (en el sentido de contener limitaciones para el acceso de terceros países, amplias excepciones interinas, normas de origen restrictivas y ausencia de disciplina en el uso de medidas en contra del comercio desleal) pueden atentar en contra del fortalecimiento del sistema internacional de comercio.
17. Hufbauer, Gary C., (1991), p. 49. Sin embargo, esto último no está del todo claro, puesto que a nivel de los foros regionales se están diseñando mecanismos paralelos de solución de controversias, lo cual podría socavar el papel del GATT en este campo.
18. Ostry, Sylvia (1990), p. 3.
19. Entre 1948-1989 se consignaron ante el GATT un total de 69 acuerdos de libre comercio, habiéndose catalogado apenas cuatro de ellos como compatibles y ninguno como incompatible con el Artículo XXIV del Acuerdo General. Schott, Jeffrey, (1989), p. 25
20. Cowhey, P. y Jonathan Aronson, p. 193.
21. Finger, Michael (1992), p. 2.

Referencias bibliográficas

- Bhagwati, Jagdish*, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", (mimeo), April, 1992.
- Cowhey, Peter & Jonathan D. Aronson*, "A New Trade Order", *Foreign Affairs, America and the World*, 1992/1993, pp. 183-195.
- De la Torre, Augusto y Margaret R. Kelly*, "Regional Trade Arrangements", *International Monetary Fund, Occasional Paper No 93*, March 1992.
- De Melo, Jaime, Arvind Panagariya and Dani Rodrick*, "The New Regionalism: A Country Perspective", *The World Bank, Working Paper No. WPS1094*, February, 1993.

- De Melo, Jaime & Arvind Panagariya**, "The New Regionalism in Trade Policy", *The World Bank*, September 21, 1992.
- De Melo, Jaime and Sumanna Dhar**, "Lessons in Trade Liberalization in Latin America for Economies in Transition", *The World Bank, Working Paper No. WPS 1040*, November, 1992.
- Dombusch, Rudiger**, "North-South Trade Relations in the Americas: The Case for Free Trade", *IDB-ECLAC, Working Paper no WP-TWH-17*, February, 1993.
- Fieleke, Norman**, "One Trading World or Many: The Issue of Regional Trading Blocs", *New England Economic Review*, May-June, 1992.
- Finger, Michael**, "GATT's Influence on Regional Arrangements", *The World Bank, Session Paper No 12*, April, 1992.
- Hart, Michael**, *Trade: Why Bother?*, *Centre for Trade Policy and Law*, 1992.
- Hufbauer, Gary C.**, "Las perspectivas del comercio mundial en los noventa y sus implicaciones para los países en desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre, 1991.
- International Monetary Fund, World Economic Outlook*, 1993
- Irwin, Douglas A.**, "Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective", *The World Bank, Session Paper No. 9*, April, 1992.
- Lawrence, Robert Z.**, "Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre, 1991.
- Lloyd, Peter**, "Regionalisation and World Trade", *OECD Economic Studies No 18*, Spring 1992.
- Mullin, Keith**, "Playing the Regional Card", *IFR Inter-American Development Bank Report*, March, 1993.
- Nogues, Julio y Rosalinda Quintanilla**, "Latin America's Integration and the Multilateral Trading System", *The World Bank, Session Paper No.5*, March 1992.
- Ostry, Sylvia**, "Institutional Change: GATT and the OECD", *Centre for International Studies*, 1990.
- Primo Braga, C.A., & Alexander Yeats**, "The Simple Arithmetic of Existing Minilateral Trading Arrangements and its Implications for a Post-Uruguay Round World", *The World Bank (mimeo)*.
- Schott, Jeffrey (editor)** *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, *Institute for International Economics, Washington, D.C.*, 1989.

Tendencias y problemas de la regionalización y el nuevo orden internacional

⇨ *Colin I. Bradford, Hijo*

Jefe de Investigaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE

I. Introducción

El presente artículo fue escrito en momentos de gran fluidez en el contexto internacional, lo que hace del análisis de las fuerzas que interactúan y de sus posibles implicaciones y evolución una empresa al mismo tiempo apremiante y riesgosa. En este nuevo mundo no se tiene certeza de lo que nos depara el futuro; no obstante, es importante intentar anticipar patrones emergentes a partir de una evaluación de elementos fundamentales que definen el porvenir.

El nuevo orden económico internacional se caracteriza por una marcada preocupación ante el surgimiento de bloques comerciales que podrían transformar las tendencias del sistema comercial mundial, del multilateralismo hacia el regionalismo.

En particular, existe la inquietud de que Estados Unidos ha experimentado recientemente lo que Jagdish Bhagwati ha dado en llamar una "conversión" hacia el regionalismo, como se manifiesta en la Iniciativa para las Américas (IPA), también conocida como la Iniciativa Bush.

Esta política, así como otras ideas más académicas (Lawrence Summers, Lester Thurow, Paul Krugman y otros, a quienes Bhagwati llama la escuela de Memorial Drive, en alusión a la calle donde se encuentra el MIT) llevan a pensar a Bhagwati que Estados Unidos está abandonando el GATT y el proceso multilateral en general. Bhagwati considera la oferta de Estados Unidos de crear un área de libre comercio, sobre todo en un entorno regional geográficamente definido, una invitación a la adopción de una conduc-

ta comercial discriminatoria que se traducirá en una desviación del comercio y en una subversión de las ganancias que, en términos de eficiencia, se habrían obtenido con un continuo movimiento hacia la multilateralización del libre comercio.

Preocupa al autor que los industrialistas y burócratas transformen la idea de la creación de una zona de libre comercio en un dispositivo proteccionista que destruirá el sistema multilateral, en lugar de valerse de ésta como "escalón" hacia dicho sistema. Bhagwati propone varias ideas para evitar la desviación del comercio mediante el fortalecimiento de las disposiciones pertinentes del GATT (pág. 21-26), pero se muestra bastante resignado ante el hecho de que "esta vez el regionalismo ha venido para quedarse un tiempo entre nosotros" (pág. 12).

Si, en efecto, el mundo se desplaza hacia la formación de bloques regionales, ello constituiría un motivo de gran preocupación para América Latina y otras regiones. Debería lucharse por preservar el sistema multilateral y el impulso global de la actividad comercial y económica a través de fronteras regionales, ello por razones económicas y políticas. Un sistema de comercio mundial abierto redundaría, obviamente, en el interés a largo plazo de América Latina. Sin embargo, ¿es necesariamente cierto que los acuerdos subregionales, regionales e interregionales son la antítesis del multilateralismo? En mi opinión, existen sólidas razones que explican por qué la variedad de iniciativas de liberalización del comercio que están ensayándose en América Latina, si bien pueden tener, en sus inicios, un componente preferencial (discriminatorio) también pueden ser beneficiosas para el multilateralismo a largo plazo.

En el presente trabajo se detallan estas razones y se intenta vincularlas al contexto latinoamericano actual. La conclusión no es probablemente una serie de respuestas claras, sino más bien un balance de riesgos y oportunidades, motivos e intereses, fuerzas positivas y negativas que interactúan y que determinarán el dictamen de cada quien en cuanto a si las iniciativas regionales socavan o facilitan el multilateralismo.

La cuestión no se centra, pues, en decir que Bhagwati está equivocado o que su argumentación es incompleta. Es menester evaluar otros elementos, además de las serias inquietudes identificadas por el autor, con el fin de evitar pasar por alto el potencial positivo que puede generar la concreción de iniciativas comerciales actualmente en cur-

so, aunque algunas de éstas puedan tener un carácter preferencial.

II. Reformas del comercio regional para aumentar la inversión

No es posible entender a cabalidad la respuesta tan positiva de América Latina frente a la IPA si no se tiene presente que, desde la perspectiva del planificador latinoamericano, el comercio se inserta en un contexto más amplio.

Las negociaciones de acuerdos comerciales subregionales y regionales (hemisféricos) son vehículos que utiliza el planificador latinoamericano para transmitir hacia el mundo exterior un impulso reformista, con el fin de promover un incremento de las inversiones extranjeras directas y una vinculación con la innovación tecnológica.

La razón de la respuesta latinoamericana no era el comercio *per se*, sino utilizar las iniciativas comerciales para atraer inversiones y lograr una participación económica más amplia. El celo con que se han adelantado las iniciativas comerciales refleja el temor de que el fin de la Guerra Fría, el aumento del interés en Europa del Este y las preocupaciones en torno a asuntos nacionales marginen a América Latina de la atención económica internacional.

Los costos y beneficios de los acuerdos regionales han de ser medidos no sólo por sus efectos comerciales reales y potenciales, sino también en función de las inversiones, las finanzas y la tecnología.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, el ofrecimiento de constituir un área de libre comercio (ALC) a través de la IPA fue apenas una de cuatro propuestas; en efecto, a esta oferta le acompañaban una iniciativa de reducción de deuda oficial (potencialmente vinculada a actividades ecologistas), un mecanismo de inversiones privadas en el Banco Interamericano de Desarrollo y un énfasis en el proceso democrático como precondiciones para ser incluido en el ALC.

Se trató, desde un principio, no sólo de una política comercial de limitada aplicación, sino también de una iniciativa multidimensional concebida para generar una respuesta general de América Latina y reafirmar el interés estadounidense en toda la región, más allá de las preocupaciones inmediatas con México. Parte de la energía estratégica subyacente en estas propuestas debió haber sido concebi-

da para satisfacer y estimular los intereses comerciales y financieros estadounidenses en la región y para contribuir a mejorar el clima económico y la confianza comercial en el hemisferio. Dado que la mayoría de los países latinoamericanos ya no puede optar a la asistencia externa concesional, la política económica estadounidense hacia la región sólo puede manifestarse en los ámbitos comercial y financiero. Habría sonado a palabra hueca continuar predicando en América Latina que los principales objetivos de la política estadounidense hacia la región apuntan hacia un fuerte crecimiento de Estados Unidos y una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay. Por lo tanto, Estados Unidos requería una iniciativa regional amplia para que se le tomara en serio.

III. Preservación del impulso de la reforma

Desde una perspectiva de liberalización económica, la razón principal por la cual deberían acogerse y no rechazarse las iniciativas de integración regional es que éstas mantienen con vida el impulso de la reforma en América Latina, lo que ocurre a dos niveles.

Tras concluir la "década perdida" de los 80, es la opinión general que América Latina ha emprendido una "revolución silenciosa" en la reforma de la política económica nacional, a la par que ha dado un giro en sus orientaciones de política económica, sobre todo en el plano macroeconómico. Los gobiernos encuentran dificultades para mantener el ímpetu de la reforma sin ampliar la agenda y emprender nuevas iniciativas.

En segundo lugar, la Ronda Uruguay, que después de todo se inició en América Latina, se ha visto estancada desde hace ya algún tiempo, por lo que la interrogante consiste ahora en cómo continuar con la reforma del comercio internacional en momentos en que los debates multilaterales centrales se encuentran en un punto muerto. La negociación e instrumentación de estas nuevas iniciativas regionales tomarán su tiempo. Mientras ello ocurre, continúan presionando en favor de la continuación de la reforma y del ajuste a las exigencias externas, las cuales no sólo mantienen el ritmo de la reforma, sino que también exponen permanentemente la actividad y los agentes económicos nacionales al entorno internacional.

El patrón comparativo relativo contra el cual podrían medirse los efectos de las iniciativas de integración regio-

nal no es una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT sino un escenario de estancamiento de la reforma del comercio. Es en este contexto que puede considerarse que las iniciativas regionales contribuyen tangiblemente como "trampolín" a la cristalización de acuerdos globales y a una mayor liberalización, al preservar el ímpetu que viven los países por la liberalización del comercio y la reforma de políticas.

Para lograr esto, los esfuerzos de integración regional deben ser abordados como parte de un esfuerzo nacional más general, tendente a incrementar la competitividad (Bitar y Bradford, 1992), y no negociar artificialmente trueques basados en acuerdos intergubernamentales.

La importancia de mantener el ímpetu de la reforma y preservar el énfasis en la competitividad más que en el mero incremento de las exportaciones es lo que otorga credibilidad a la simultaneidad de las iniciativas comerciales, en lugar de considerarlas meros sustitutos.

IV. Simultaneidad de las iniciativas comerciales

Félix Peña, negociador del MERCOSUR por Argentina, resume esta idea en un término: poligamia. Si las economías latinoamericanas estuvieran tan sólo negociando un único acuerdo comercial (ya sea con Estados Unidos o entre ellas), habría una alarma más comprensible ante los posibles efectos de desviación del comercio producto de arreglos potencialmente discriminatorios. Pero muchos gobiernos latinoamericanos están simultáneamente negociando a nivel multilateral en la Ronda Uruguay y a nivel hemisférico en acuerdos marco con Estados Unidos, un acuerdo subregional con vecinos cercanos y arreglos bilaterales con otros, al tiempo que mantienen conversaciones con capitales europeas, entre ellas Bruselas, y con la ASEAN, Japón y otros gobiernos de la Cuenca del Pacífico.

Los latinoamericanos se han lanzado a los escenarios subregional, regional y mundial simultáneamente y la mayoría no está abandonando sus intereses con Europa y el Pacífico en aras de la creación de vínculos exclusivos en el hemisferio.

La poligamia rinde sus beneficios. Estos esfuerzos simultáneos y sobrepuestos de negociación comercial tienen mayores posibilidades de generar efectos de liberalización e incremento de las riquezas que si los países se embarcaran todos en acuerdos exclusivos. Lawrence Summers (1992)

parece estar en lo cierto cuando dice: "Los economistas deberían mantener un supuesto fuerte, pero refutable, en favor de todas las reducciones laterales de los obstáculos comerciales, sean éstos multi, uni, bi, tri o plurilaterales" (pág. 2, énfasis nuestro).

Este enfoque simultáneo no excluiría la toma de acciones unilaterales de liberalización del comercio, que son preferibles desde una perspectiva multilateral porque no son discriminatorias. El problema reside en que muchos países latinoamericanos ya han emprendido reformas unilaterales y se han visto ahora frustrados por la lentitud de una respuesta recíproca de otros, especialmente de los países industrializados. Ello ha generado la sensación de que la liberalización unilateral es un dar sin recibir nada a cambio, lo que desde el punto de vista de las negociaciones comerciales parece un pésimo trato.

V. Secuencia de iniciativas regionales y globales

Para fortalecer la complementariedad (y debilitar el conflicto) entre las iniciativas regionales y el multilateralismo, es esencial que las iniciativas regionales sean estructuradas con el objetivo explícito de ampliar su compatibilidad con las metas globales y concebidas no como objetivo final, sino como acuerdos transitorios que lleven a los países participantes hacia un comercio mundial más libre y hacia acuerdos con trato de Nación Más Favorecida (NMF). La secuencia es importante; las iniciativas regionales no deberían ser emprendidas como acciones aisladas sino como parte de una estrategia más general que facilite la transición hacia el multilateralismo, no que lo sustituya. Bhagwati lo denomina "regionalismo programático" (pág. 32 y siguientes) y hace un llamado a Estados Unidos para que lo adopte, con lo cual evitaría dar la impresión de que esta nación ha renunciado a su compromiso con el multilateralismo. Obviamente, este concepto de secuencia y vinculación de las iniciativas regionales con objetivos globales a largo plazo es una manera de reducir los potenciales efectos negativos de los acuerdos regionales.

Bhagwati ha propuesto una vía más concreta para aumentar la compatibilidad de las reformas de integración regional con los acuerdos globales. Cuando diversas naciones se reúnen en un acuerdo regional, resulta inevitable que algunos países cuenten ya con aranceles bastantes bajos

en algunos rubros, mientras que otros podrían tener derechos sumamente altos. El arreglo en torno a estos rubros podría ser, por ejemplo, una salida a mitad de camino entre el arancel más bajo y el arancel más alto de la agrupación regional. Ello significaría que algunos países estarían **aumentando** los aranceles del rubro en cuestión para evitar que su arancel más bajo se convierta en la "entrada lateral" por la que podrían llegar bienes a los otros países.

La propuesta de Bhagwati exige (de conformidad con el artículo XXIV del GATT) que el arancel más bajo de cualquier miembro de la agrupación regional que existía para el rubro **antes** del acuerdo sea el arancel externo común definitivo para la región. Se trata de un requerimiento difícil, pero que vale la pena aplicar como instrumento para ampliar la complementariedad entre la integración regional y los acuerdos multilaterales.

VI. Cambio de actitudes comerciales

El efecto práctico de la liberalización comercial consiste en crear conciencia entre los agentes comerciales, laborales y financieros del grado de divergencia existente entre las prácticas nacionales y las normas internacionales.

La "orientación hacia afuera", en el sentido de apertura de la economía nacional a la economía mundial, tiene como su razón de ser la yuxtaposición u homologación de los precios internos y los precios internacionales.

Los esfuerzos de liberalización son mecanismos para generar un estado de "alerta" en los agentes económicos, a objeto de que su punto de referencia para la toma de decisiones económicas sea la mejor práctica internacional en lugar de la ejecución nacional prevaleciente, que no tiene conciencia de las divergencias.

Si bien quizá no sean totalmente liberalizadoras en un principio, las iniciativas regionales constituyen medios para crear un estado de alerta que va más allá de las señales de los mercados nacionales sobre la mejor práctica nacional. No obstante, estos segundos mejores esfuerzos orientan las percepciones comerciales hacia una norma más rígida y dan inicio a un proceso de competencia ampliada que puede conducir a una mayor liberalización con el tiempo.

Para negociar un acuerdo regional, los sectores empresarial y laboral deben participar junto con los funcionarios gubernamentales en las deliberaciones. Estos procesos generan una nueva dinámica entre los actores económicos,

incluido el gobierno, dinámica que puede desatar un conveniente efecto derivado en términos de incremento de la comunicación, la cooperación y el compromiso por alcanzar una posición competitiva más sólida. Bhagwati muestra inquietud ante el hecho de que los burócratas e industrialistas subviertan los efectos liberalizadores de los acuerdos regionales en beneficio propio, con lo que aumentarían las distorsiones en lugar de disminuir.

Pero es igualmente posible que la experiencia y la exposición producto de la participación en estas iniciativas tengan efectos positivos sobre los agentes económicos. Pueden formarse nuevas coaliciones en torno a interpretaciones comunes del valor de "alerta" y a los beneficios producidos por la exposición a fuerzas externas para lograr un crecimiento comercial que genere una compensación frente a los viejos grupos industriales, caracterizados por un enfoque "hacia adentro" y proteccionista.

VII. Externalidades y economías de escala como factores subestimados

Hay un gran volumen de bibliografía económica sobre generación de renta, publicada por los industrialistas defensores del enfoque introspectivo (de afuera hacia adentro) y la sustitución de importaciones.

Existen rentas producidas por la explotación de las externalidades de importación y exportación. Las externalidades de importación resultan de los aprendizajes adquiridos con la importación de bienes de capital y bienes intermedios con tecnologías incorporadas. Las externalidades de exportación son aquellas que surgen de la satisfacción de las normas del mercado internacional, especificaciones sobre la calidad del producto y los desafíos de distribución y venta que, una vez concluidos, pueden ser generalizados hacia otros productos y procesos.

El incremento de la participación de los agentes económicos en el comercio internacional a través de acuerdos regionales puede ofrecer mayores oportunidades para cosechar beneficios de externalidades comerciales como éstas.

La "generación de renta" se identifica con la conducta distorsionadora del comercio, pero también existen posibilidades de lograr un comercio positivo generador de renta si se toman plenamente en cuenta las externalidades.

La aversión hacia los acuerdos de segunda opción, tales

como los convenios de integración regional *vis-à-vis* los arreglos multilaterales de libre comercio, se fundamenta en la asignación óptima de recursos, consecuencia del modelo de mercado competitivo que es compatible con el libre comercio.

El modelo de mercado competitivo supone una competencia perfecta (mercados atomizados sin grandes empresas) donde los precios factoriales igualan su producto marginal (no las rentas) y los precios de los productos igualan los costos marginales. Este modelo supone constantes retornos a escala, ya que de lo contrario los factores ganarían más que su producto marginal. El incremento de los retornos a escala amenaza con violar el supuesto de la competencia perfecta, dado que las firmas adquieren suficiente tamaño para influir en los precios de mercado, con lo cual los separarían del equilibrio competitivo, y los factores de producción podrían ganar más que los retornos del producto marginal, con lo que se distorsionan los mercados factoriales. De allí que el incremento de los retornos fuera por mucho tiempo excluido del análisis económico (Krugman, 1992).

Publicaciones recientes señalan que los patrones de crecimiento real no pueden ser explicados exclusivamente por la acumulación de capital y mano de obra con constantes retornos a escala; pero si la tecnología es postulada como un insumo "endógeno" (como la mano de obra y el capital) con un precio, pero con la característica de incrementar los retornos a escala, el crecimiento puede ser explicado más cabalmente.

Este enfoque conduce a una reconsideración más amplia de la teoría del comercio y el desarrollo (Krugman, 1991 y 1992) que reevalúa si el incremento de los retornos a escala ayuda o no a explicar la concentración en la ubicación, la suficiencia de la demanda (Murphy, Shleifer y Vishny 1989a y 1989b) [es decir, tamaño del mercado] y el crecimiento explosivo. Lo que Krugman (1992) llama "complementariedad estratégica" (pág. 13) puede desempeñar un papel de complementación del mercado, al hacer que los agentes tomen decisiones que permitan aprovechar las economías de escala y las externalidades de simultaneidad que de lo contrario habrían sido desperdiciadas.

Estas innovaciones teóricas brindan mayores posibilidades de obtener beneficios positivos mediante la integración regional que las contempladas conceptualmente en el modelo estándar de competencia perfecta que con mayor na-

turalidad se ajusta al libre comercio y lo justifica. No obstante, estas innovaciones conceptuales no modifican la posición fundamental (que es compatible con la noción de alerta descrita anteriormente) de que "en todos los casos, el mercado en el resto del mundo debe ser utilizado como referencia contra la cual el éxito en cualquier tarea de esta naturaleza ha de ser comparado y medido" (Romer 1992, pág. 33).

VIII. Los polos de crecimiento regional como fuentes globales de crecimiento

Resultaría prematuro formular juicios definitivos sobre la evolución de la economía mundial hacia bloques regionales. De hecho, con la excepción de Europa, los polos de crecimiento regional son a la vez fuentes globales de crecimiento.

Sumadas las exportaciones e importaciones, un tercio del comercio estadounidense es con el resto del continente americano, un tercio con la Cuenca del Pacífico, un cuarto con Europa y un diez por ciento con el resto del mundo.

Japón tiene un tercio de su comercio con el continente americano (y de manera predominante, obviamente, con Estados Unidos), un tercio con la Cuenca del Pacífico, un quinto con Europa y un diez por ciento con el resto del mundo.

El comercio de América Latina también es global. Si se incluye a México en Norteamérica (el resto de América Latina al sur de la frontera mexicana es la región relevante para Brasil, ya que excluye el predominio de los flujos comerciales mexicano-estadounidenses), un tercio de las exportaciones latinoamericanas se dirige hacia la Norteamérica ampliada (Canadá, Estados Unidos, México), un tercio hacia Europa, un quince por ciento hacia el sur y el este de Asia y otro quince por ciento se queda en el hemisferio occidental.

Por lo tanto, resulta muy significativo que dos de las principales fuentes de crecimiento de la economía mundial (Estados Unidos y Japón) se encuentran profundamente sumergidos en el sistema global y no exclusivamente en polos de crecimiento regional. También constituyen fuentes globales de crecimiento. Centro y Suramérica mantienen, también, vínculos comerciales con el mundo en general. Esta estructura de relaciones comerciales que enfatizan los vínculos interregionales constituye un elemento de gran im-

portancia para el multilateralismo y representa significativas limitaciones al surgimiento de bloques regionales.

IX. La transición gradual del régimen Internacional

El actual contexto internacional se encuentra en estado de transición. Sin embargo, los cambios de régimen no ocurren rápidamente, sino que evolucionan gradualmente con el tiempo, debido en parte a la inmensidad de la transformación que el sistema absorbe.

El orden internacional se torna cada vez más complejo, pluralista y diferenciado. Las antiguas disciplinas se han subdividido y los elementos del nuevo orden no se han establecido aún. La simplicidad del régimen de tasa cambiaria fija del sistema de Bretton Woods, la claridad de propósito del régimen de seguridad internacional durante la Guerra Fría y la pureza del libre comercio y la tangibilidad de los aranceles están dando paso a disciplinas más matizadas y menos claramente definidas.

Pero la superioridad de las nuevas disciplinas toma tiempo en imponerse. La agenda se hará más amplia y compleja, para incluir elementos sociales, ambientales, políticos y humanitarios. Es poco probable que se suscite un cambio definitivo y radical del libre comercio al mercantilismo o del multilateralismo al regionalismo, en vista de la multiplicidad de elementos interactuantes y el tiempo que les tomará evolucionar hacia un nuevo equilibrio que pueda definirse como un "nuevo orden internacional".

El gradualismo del cambio de régimen opera en favor de la retención de los principales elementos del pasado tales como el sistema multilateral de comercio. Y el nuevo régimen emergente quizás sea menos ordenado, menos categórico y menos definido que el sistema simplista del pasado. No se trata de la pérdida o sustitución del multilateralismo por el regionalismo, sino de su integración a un sistema más complejo en el cual sigue subsistiendo, pero con menos predominio.

Más allá de la idea de largo plazo que esto implica, un segundo elemento de refuerzo que sustenta el multilateralismo tradicional en el contexto actual es el nuevo consenso global sobre la democracia política y las economías orientadas al mercado. Parecería altamente incompatible con la historia reciente el imaginar que el mundo dé su espalda al sistema de comercio internacional de mercado abierto inme-

diatamente después de la adopción, a nivel mundial, del sistema de mercado como principio organizador de los sistemas económicos nacionales. De hecho, el "fin de la historia" no ha llegado. Aún hay cabida para la elección en el sistema de la economía de mercado (Albert, 1991), incluso dentro del hoy universalmente aceptado marco del sistema de mercado.

El desafío que se erige ante la comunidad internacional consiste en cómo proveer incentivos que respalden el régimen político de la democracia, que promueve el discentimiento y la opción, al tiempo que establecen un consenso sobre normas internacionales que promuevan las disciplinas necesarias para que el sistema de mercado alcance niveles de crecimiento suficientemente altos para sostener la equidad social. Este desafío está siendo enfrentado por la OCDE y otras instituciones internacionales, y sus esfuerzos se verán fortalecidos, no debilitados, por el multilateralismo.

En este fluido contexto de cambio del régimen internacional y modificación de los paradigmas nacionales, las iniciativas de integración por parte de subconjuntos de naciones que enfrentan retos similares, de ser emprendidas para aumentar la competitividad, pueden tener un papel que desempeñar en la identificación de los elementos de sustentación que fortalezcan la compatibilidad de la democracia y los sistemas de mercado, los cuales aumentan las posibilidades de transición hacia una mayor incorporación al sistema económico internacional.

X. América Latina no está estancada: la transformación es posible

En este contexto internacional, resulta de ayuda entender algunas de las especificidades de la situación competitiva de América Latina para tomar conciencia de las oportunidades y limitaciones que confrontan los países de la región.

El ya fallecido Fernando Fajnzylber, de la CEPAL, ideó un ingenioso método para evaluar la posición relativa de cada país (Fajnzylber, 1992). Este autor midió la "posición" de cada país calculando cuál era el grado de preponderancia de las exportaciones de sectores cuyo porcentaje de importación en el total de las importaciones de la OCDE estaba aumentando, en cuyo caso la estructura productiva del país se encontraba en una posición más favorable en

los sectores más dinámicos de los mercados de la OCDE, o bien disminuyendo, en cuyo caso el país se encontraba en una posición menos favorable en sectores menos dinámicos. Adicionalmente, Fajnzylber calculó la "eficiencia" del país determinando si las exportaciones de un país estaban aumentando o disminuyendo como porcentajes de las importaciones de la OCDE de esos productos. Obviamente, cada país tiene sectores con diferentes combinaciones de cualidades dinámicas/no dinámicas o eficientes/ineficientes.

Promediadas globalmente de acuerdo al peso de cada sector de la economía, estas cuatro características conducen a un perfil general para cada país. Fajnzylber define cuatro tipos diferentes de perfiles de país.

Los países en una **situación óptima** son aquellos donde los sectores predominantes son dinámicos (posición favorable) y eficientes. No sólo son los sectores en los cuales se ha especializado el país aquellos para los cuales las participaciones en las importaciones de la OCDE están aumentando como porcentaje en el total de las importaciones de la OCDE, sino que además las exportaciones del país aumentan su participación en las importaciones de la OCDE de esos productos, lo que indica que son más competitivos que su competencia en esos mercados.

Los países con una **situación vulnerable** son aquellos en los que los sectores preponderantes son los más eficientes, pero son sectores de crecimiento lento, lo que significa que la estructura productiva tiene una mala posición.

Los países en **situación de oportunidades perdidas** se encuentran en la posición opuesta, al tener una preponderancia de sectores en buena posición que están perdiendo participación de mercado en la OCDE.

Finalmente, los países en la peor situación son, obviamente, aquellos con una mala posición y una baja competitividad en los sectores preponderantes, lo que los define en una **situación de retiro**.

Esta tipología permite clasificar a los países de acuerdo a si aumentó su participación en las importaciones de la OCDE ("ganador") o si cedió participación de mercado en la OCDE ("perdedor").

Estas categorías aparecen resumidas en el Cuadro 1, elaborado a partir del documento de Fajnzylber para 40 países de diferentes regiones.

Esta tipología dilucida la complejidad de las situaciones de los países, cada uno de los cuales tiene sus puntos débiles y fuertes. La tipología ilustra la manera en que los

perfiles nacionales pueden cambiar; por ejemplo, los antiguos imperios (Reino Unido, Países Bajos y, de hecho, Estados Unidos) tienen una buena posición en la estructura productiva prevaleciente, pero pierden eficiencia, lo que los coloca en una situación de oportunidades perdidas. Nada es estático en estos perfiles, que captan la posición promedio ponderada en un momento de las condiciones de competitividad de un país que se encuentran en estado de cambio.

Los países de América Latina muestran diversas características. Algunos países de la región (incluidos México y Brasil) se encuentran en posiciones relativamente fuertes. Tanto México como Brasil aumentaron su volumen de importaciones en los mercados de la OCDE entre 1979 y 1988 (ambos son "ganadores"). México muestra un predominio en las exportaciones provenientes de sectores que tienen buena posición y eficiencia. Brasil, con más recursos naturales, está mal posicionado en líneas generales, pero sus exportaciones predominantes han ido incrementando su participación en las importaciones de los mercados de la OCDE (es decir, son eficientes).

Existe también un grupo que se encuentra en una situación preocupante, pues su participación de mercado en la OCDE está declinando ("perdedor") y muestra una preponderancia de sectores mal posicionados e ineficientes. En dicho grupo figuran Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela. Parte del problema de estos países reside en que más del 60 por ciento de sus exportaciones corresponden a recursos naturales, que son significativamente menos dinámicos que las exportaciones de bienes manufacturados (pobre posición), los cuales constituyen menos del 20 por ciento del total de las exportaciones de este grupo.

No obstante, como lo ha señalado Fajnzylber (y la CEPAL en otras publicaciones), ni siquiera esta situación representa un caso perdido. Una opción sería una industrialización más rápida o reposicionamiento. Otra sería explotar de manera más eficiente los sectores de uso intensivo de recursos naturales, en los cuales estos países cuentan con una ventaja comparativa, mediante la incorporación de tecnología más avanzada y una profundización de la innovación organizativa y de comercialización, para así alcanzar una mayor competitividad general. Esto implicaría desplazarse de una situación de perdedor/retiro a una posición de ganador/vulnerable. Sobre la base de lo aprendido con

Cuadro 1

Indicadores de competitividad por región

		Ganador/ Perdedor	Posición	Eficiencia
AMERICA LATINA:				
México, República Dominicana	(óptimo)	Ganadores	+	+
Brasil, Chile, Costa Rica	(vulnerable)	Ganadores	-	+
Ecuador, Paraguay	(vulnerable)	Perdedores	-	+
Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela	(retiro)	Perdedores	-	-
EUROPA:				
España, Finlandia, Portugal, Turquía	(óptimo)	Ganadores	+	+
Grecia, Noruega	(vulnerable)	Ganadores	-	+
Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Suecia, Suiza	(oportunidades perdidas)	Ganadores	+	-
Países Bajos, Reino Unido	(oportunidades perdidas)	Perdedores	+	-
PACIFICO ASIATICO:				
Corea, China, Japón, Singapur, Tailandia	(óptimo)	Ganadores	+	+
Filipinas, Malasia	(oportunidades perdidas)	Perdedores	+	-
Australia, Indonesia	(vulnerable)	Perdedores	-	+
Nueva Zelanda	(retiro)	Perdedores	-	-

Fuente: Fernando Fajnzylber, "Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change", en Colin I. Bradford, Jr. (ed), *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.

Notas:

Ganadores: Países que han mantenido o aumentado su participación en las importaciones de la OCDE en la década de los 80 (1979-1988).

Perdedores: Países cuya participación en las importaciones de la OCDE disminuyó.

Posición: Un país tiene una posición favorable (+) si la participación predominante de sus exportaciones es en categorías de productos (sectores) cuya participación en el total de las

importaciones de la OCDE está aumentando, y una posición desfavorable (-) si la mayoría de sus exportaciones corresponde a categorías cuya participación en el mercado de la OCDE está declinando.

Eficiencia: Se considera que un país tiene eficiencia alta (+) o baja (-) en una determinada categoría de producto o sector cuando la participación de dicho país en el total de las importaciones de la OCDE del producto en cuestión aumenta o disminuye.

esta experiencia de transformación, los países podrán realizar la transición hacia una situación de ganador/óptimo mediante la reestructuración industrial (es decir, diversificación hacia sectores dinámicos de bienes manufacturados no basados en recursos naturales).

Así pues, los países pueden cambiar su situación de competitividad mediante el reposicionamiento y el mejoramiento de la eficiencia. Ambas cosas implican cambio tecnológico. El reposicionamiento involucra un cambio hacia sectores con un contenido tecnológico más alto (manufacturas). El aumento de la eficiencia en los sectores implica reestructurar (sustituir una tecnología de producción por otra) o mejorar la eficiencia organizativa a través de la innovación institucional y la eficiencia de comercialización mediante cambios en la distribución, los servicios, la información, la publicidad, etc. Como señala Fajnzylber, "Si bien es importante la relación observada entre el posicionamiento y el progreso técnico, aquella que vincula el progreso técnico con la eficiencia organizativa es más crucial para la competitividad internacional" (pág.10).

Referencias bibliográficas

Albert, Michel (1991), Capitalisme contre Capitalisme, Paris, Seuil.

Bhagwati, Jagdish (1992), "Regionalism and Multilateralism: An Overview", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper No. 1, Washington, D.C.

Bitar, Sergio and Bradford, Colin I., Jr. (1992), "Strategic Options for Latin America in the 1990s", en Colin I. Bradford, Jr. (ed.), Strategic Option for Latin America en 1990s, Paris, Centro de Desarrollo de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.

Fajnzylber, Fernando (1992), "Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change", en Colin I. Bradford, Jr. (ed.), Strategic Options for Latin America in the 1990s, Paris, Centro de Desarrollo de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.

Krugman, Paul (1991), Geography and Trade, (Eyskens Lecture Series), MIT Press, Cambridge, Mass.

Krugman, Paul (1992), "Towards a Counter-Counter-Revolution in Development Theory", *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

Murphy, Kevin M., Andre Shleifer and Robert Vishny (1989a), "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, vol. 97, No. 5, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

Murphy, Kevin M., Andre Shleifer and Robert Vishny (1989b), "Income Distribution, Market Size and Industrialization", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CIV, N° 3, MIT Press, Cambridge, Mass.

Romer, Paul (1992), "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas", *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

Summers, Laurence H. (1991), "Regionalism & The World Trading System", discurso pronunciado en el Federal Reserve Bank de Kansas City, Agosto 1991.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), (1990), *Changing Production Patterns and Social Equity*, Santiago de Chile.

La liberalización del sector financiero: riesgos y potencialidades

→ *Manuela Tortora de Rangel*

Asesora Especial del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

"(...) the infinite number of charlatans out there willing to take other people's money and use it for themselves or on projects that are not very good." Joseph Stiglitz, Prof. of Economics, Stanford Univ.¹

I. Introducción

Es fácil hablar de "sector financiero" o de "sistema financiero", a nivel internacional, regional o de un país determinado. Es bastante más difícil, en cambio, dar una definición de estos términos, que según el contexto, abarcan una amplia lista de entidades u operaciones: bancos, pagos, créditos, capitales, ahorro, deuda, bolsa, inversiones, etc. A la recurrente falta de precisión de las palabras "sector financiero" se ha sumado recientemente otra fuente de confusión: desde finales de los 80, abundan en la prensa internacional artículos sobre "apertura", "reforma", "globalización" o "internacionalización" del sector financiero, pero no abundan aquellos que aclaren el alcance de este vocabulario.

Los comentarios que se presentan a continuación no pretenden ni agotar el análisis de los pros y los contras de la "apertura" del sector financiero, ni - menos aún - fijar una posición ideológica al respecto. Sólo se espera poder arrojar algunas luces sobre el contenido de estos conceptos.

Dos aclaratorias previas - para evitar la falta de precisión ya señalada -, en primer lugar, entendemos por "sector financiero" el conjunto de instituciones (públicas o privadas) y de instrumentos que permiten realizar pagos, movilizar capitales u otorgar créditos. En segundo lugar, el contexto que

nos interesa es el de las políticas económicas de ajuste y apertura que, en mayor o menor grado, adelantan los países latinoamericanos y caribeños.

Es redundante destacar la importancia de los servicios financieros tanto para el desarrollo de un país como para el sistema económico internacional: desde que se inventó la moneda, el sector financiero es la pieza clave indispensable para cualquier actividad económica — desde la gerencia de un quiosco de periódicos al refinanciamiento de la deuda externa — y para cualquier agente económico: familias, empresas, Gobiernos. La calidad y la cantidad de los servicios prestados por el sector financiero son, por consiguiente, a nivel de un país, indicadores de desarrollo, y a nivel internacional, indicadores del grado de interacción entre los Estados.²

Al igual que la tecnología evoluciona con la ciencia, el sector financiero (que representa la tecnología de la economía) debe evolucionar junto con la economía en su conjunto. Y si la estrategia de desarrollo adoptada es la de la reducción de la intervención estatal y de la apertura a la competencia internacional en todos los sectores productivos, el sector financiero, por su articulación con el resto de la economía, no puede escapar a estas nuevas reglas del juego. "Liberalizar" el sector financiero frente al exterior significa adoptar medidas tales como la libre compra y venta de divisas, la eliminación de restricciones a la exportación de capitales y a la inversión extranjera, la obtención de préstamos de la banca internacional, etc. A priori, los riesgos que plantean estas medidas son tan significativos como las potencialidades que ofrecen para ampliar las fuentes de financiamiento del desarrollo.

Quedan por determinar entonces cuáles son los controles que cabe mantener y cómo se instrumentan las medidas de "liberalización" del sector financiero más beneficiosas para el éxito de una política de apertura, en el entendido de que, como para cualquier otra reforma económica, "liberalización" no significa "libertinaje": al contrario, debe significar más eficiencia en los servicios financieros, mejores normativas y sanos mecanismos de supervisión por parte del Estado, buen uso del capital, inversiones más productivas y fortalecimiento del régimen contable.

II. Los controles sobre el sector financiero: cuáles y por qué

La tipología de los controles más usuales sobre la cuenta de capital, a la luz de la historia económica, comprende tres categorías principales:

- los controles cambiarios, que afectan tanto los saldos de activos y pasivos externos de los bancos u otras instituciones financieras nacionales, como las operaciones realizadas en el país por instituciones financieras extranjeras ;
- los regímenes de cambio múltiple o diferenciales (bastante comunes en nuestra región en los años 80), que implican distintas tasas de cambio según la naturaleza de la transacción ;
- los impuestos sobre las transacciones financieras con el exterior.

Las motivaciones que inducen a un Gobierno a establecer controles sobre la actividad del sector financiero pueden agruparse en cuatro categorías:

- enfrentar una crisis de balanza de pagos o frenar la inestabilidad cambiaria;
- recabar impuestos de las actividades financieras ;
- frenar flujos de capital de corto plazo que pueden tener efectos desestabilizadores ;
- dirigir el ahorro interno hacia la inversión en el país y limitar la inversión extranjera a determinados sectores económicos.³

Como es sabido, esta última justificación de los controles tuvo mucho auge en América Latina y el Caribe hasta mediados de los 80 como instrumento de la estrategia de desarrollo basada en un papel determinante del Estado: los sectores económicos considerados prioritarios se beneficiaron de financiamientos "blandos", y los propios Gobiernos recurrieron a estas fuentes de recursos "dirigidos" para cubrir déficit presupuestarios u otorgar subsidios a empresas estatales. En muchos casos, la intervención del Estado en el sector financiero generó costosas distorsiones : a veces, el financiamiento era producto de una artificiosa creación de dinero (fuente de inflación), o era otorgado con tasas subsidiadas a empresas estatales no siempre solventes ni rentables (desviación de recursos en detrimento de industrias públicas o privadas más productivas).

Con este esquema, las instituciones financieras fueron un instrumento del crecimiento de muchos países en desarrollo hasta finales de los años 70 o principios de los 80, pero

fueron también un instrumento del endeudamiento externo de ese período.

Independientemente del relativo éxito o fracaso de estos controles e intervenciones, a mediados y finales de la pasada década los criterios y los mecanismos que habían regido el sector financiero en sus funciones de asignación de recursos fueron superados por el redimensionamiento del papel del Estado en materia económica, además del deterioro del intercambio comercial y el encarecimiento del financiamiento externo.

Los controles sobre el sector financiero, que habían sido muy exitosos para el desarrollo de determinadas industrias, ya no lograban cumplir su función de suplir las fallas del mercado financiero local. En algunos casos, las crisis fueron muy graves: por ejemplo en Colombia, en 1985 el sistema bancario incurrió en pérdidas que ascendieron a 140% del capital más reservas; en Argentina, la quiebra de un banco privado provocó una crisis en todo el sistema en 1980-82 y la liquidación, en 1983, de 71 de las 470 instituciones financieras del país; en Costa Rica, en 1987, 32% de los préstamos de los bancos públicos era "incobrable".

Se inició entonces una ineludible transformación del sector, en particular en los países latinoamericanos y caribeños que habían empezado a instrumentar políticas de ajuste macroeconómico con el apoyo de los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID). La transformación fue difícil o imposible para aquellas instituciones cuya insolvencia se debía a acreencias acumuladas con empresas estatales morosas o a políticas de tasas de interés inviables.

Si bien la tipología inicial de los controles y de sus motivaciones es común a todos los países (industrializados y en desarrollo), y aunque el marco de referencia teórico del proceso de apertura financiera es el que han definido el FMI y el Banco Mundial, la experiencia de cada Gobierno en su proceso de liberalización del sector es y sigue siendo distinta. Aún más que en otras áreas de la economía, es difícil predecir, para cada caso específico, los efectos que tendrá el levantamiento de un control financiero sobre los flujos de capital que entran o salen del país. Asimismo, la experiencia latinoamericana más reciente nos enseña que no hay ninguna relación automática entre la modificación del régimen de inversión extranjera y la atracción de inversionistas del exterior o la repatriación de capitales fugados. La inestabilidad política pesa más, en la decisión del inversionista, que las tasas de interés.

Los resultados positivos y negativos de la liberalización adelantada hasta la fecha en la región varían mucho de país a país, y están íntimamente ligados al comportamiento de variables macroeconómicas internas y externas ajenas al funcionamiento del sector financiero propiamente dicho (al margen de factores políticos, el régimen cambiario o comercial, o las tasas de interés en los países industrializados, por ejemplo, pueden determinar el éxito o el fracaso del proceso de liberalización).

Para el Gobierno que adelanta un proceso de apertura del sector financiero, el reto es determinar cuáles controles cabe levantar o modificar y en qué momento, además de predecir, en la medida de lo posible, las implicaciones de sus decisiones en el corto y mediano plazo .

III. Ventajas y desventajas de la apertura financiera: "Sequene matters"

Al tomar decisiones referentes al sector financiero, la tarea de los Gobiernos se complica aún más por el hecho de que no hay acuerdo entre los economistas sobre las ventajas y desventajas de las medidas de apertura. Sólo parece haber consenso en torno a la importancia del ritmo y de la secuencia de las medidas en el proceso de reforma, a la luz de una evaluación caso por caso.

La práctica ha demostrado que no hay recetas universales en esta área, quizás menos que en cualquier otra. Sólo hay Gobiernos enfrentados a realidades específicas y que deben tratar de no lucir como "aprendices-brujos" en sus decisiones. Aunque haya una distancia considerable entre, por una parte, el debate ideológico de economistas de distintas escuelas sobre la apertura financiera y, por la otra, los problemas cotidianos que en definitiva determinan las decisiones de un Gobierno, es interesante esbozar un inventario de los principales argumentos a favor y en contra de los controles de capital.

El FMI parece ser el abanderado más ortodoxo de la apertura. Su argumentación se basa en tres ideas centrales : (i) es poco efectivo tratar de controlar los flujos de capital de corto plazo porque es difícil, a priori, determinar cuáles de estos flujos tienen fines especulativos y cuáles se convertirán en transacciones de más largo plazo a medida que haya más confianza en la economía; (ii) los controles de capital limitan la adquisición de activos externos y desalientan el recurso a la inversión extranjera, pero con ello no

forzosamente se logra aumentar el ahorro interno : si los residentes de un país sólo pueden recurrir a instrumentos financieros nacionales, "la diversificación de sus carteras será menor y su ingreso estará más sujeto a las perturbaciones macroeconómicas internas" ; (iii) la eficacia de los controles destinados a generar ingresos mediante impuestos sobre las transacciones depende de la capacidad de los Ministerios de Finanzas de evitar las evasiones fiscales y la fuga de capitales: para ello se requieren estructuras burocráticas fuertes, que son una excepción en los países en desarrollo.⁵

Un documento del Grupo de los 24 coincide con algunos de estos argumentos, pero al señalar las ventajas de la apertura, enfatiza los efectos positivos de la internacionalización sobre la calidad del servicio financiero: no se pueden incrementar las exportaciones sin el apoyo de bancos que tengan acceso a los socios comerciales del país ; las instituciones financieras nacionales deben poder ofrecer a sus clientes la posibilidad de acceder a los mercados internacionales de capital para diversificar y aumentar las fuentes de financiamiento ; además, la apertura implica introducir eficiencia en las instituciones y sólo un sistema financiero nacional competitivo frente al exterior logra atraer inversión extranjera.⁶

Las recientes transformaciones de los sistemas financieros de la región parecen corroborar estas ventajas : las bolsas de valores de la región (llamadas "emergentes" en relación con las bolsas tradicionalmente importantes en los países industrializados) están en pleno auge. Se están registrando cambios en la naturaleza de los agentes financieros tanto nacionales como extranjeros : inversores institucionales (compañías de seguro, fondos de pensiones, fondos mutuales, etc.) intervienen cada vez más en mercados de capital anteriormente dominados por bancos. Por otra parte, el saneamiento de las políticas en materia de tasas de interés está favoreciendo la repatriación de capitales fugados, que representa entre 60 y 70% de los flujos recientes hacia la región.⁷

Desde el punto de vista de los riesgos que plantea la liberalización financiera, uno de los análisis más claros es el que aporta el Banco Mundial : recomienda cautela y gradualidad al introducir la apertura, en particular en aquellas economías aún inestables, con controles de precios y de tasas de interés, inflación y déficits fiscales importantes, y donde aún no se ha consolidado un proceso de ajuste macroeco-

nómico general y coherente. Señala también que "el proceso de internacionalización significa renunciar a un alto grado de autonomía en la política monetaria y financiera nacional": se corre el riesgo de "dolarizar" la economía al introducir depósitos en divisas en el país. Otra recomendación se refiere a la necesidad de eliminar los controles al mismo tiempo que se mejora el régimen jurídico y contable, así como los mecanismos de supervisión bancaria.

En tal sentido, el Banco menciona la experiencia negativa de Argentina, Chile y Uruguay a principios y mediados de los años 70, donde no pudo llevarse a cabo la liberalización de las cuentas de capital debido, fundamentalmente, a discrepancias entre las distintas medidas macroeconómicas adoptadas en ese momento en cada uno de los tres países, y a debilidades en la supervisión.⁹

Otros análisis enfatizan, entre las desventajas de la apertura, el potencial aumento de la deuda externa privada al facilitar el acceso a fuentes de financiamiento en divisas, y sobre todo, la atracción de capitales especulativos de corto plazo que no generan inversiones productivas para el país.

El riesgo de favorecer transacciones especulativas, y por ende de introducir mucha volatilidad en el mercado de capitales de un país, es sin duda un argumento clave en la discusión en torno a la liberalización financiera. Es probablemente en virtud de este argumento que hasta la fecha, sólo 9 países industriales y 21 países en desarrollo han establecido la total convertibilidad de sus cuentas de capital⁹.

En teoría, una real integración mundial de los sistemas financieros nacionales implicaría que las diferencias entre las tasas de interés tienden a compensar las diferencias entre las tasas de cambio: la moneda que ofrece la tasa de interés mayor debería depreciarse frente a las demás monedas. Pero a menudo la realidad no sigue este patrón, básicamente porque una gran parte de los flujos de capital se debe a motivaciones especulativas y no a una búsqueda de inversiones de largo plazo. Este fenómeno históricamente comprobado es válido cualquiera que sea el grado de desarrollo, pero con la agravante, para los países en desarrollo, de que sus sistemas económicos y políticos, altamente cambiantes y vulnerables frente al exterior, tienden a atraer capitales especulativos más que productivos.

Este es el riesgo que estaría corriendo actualmente América Latina y el Caribe en su proceso de globalización financiera: haciendo abstracción de diferencias importantes entre los países, la región ha captado del exterior \$40.000

millones en 1991 (o sea 3 veces el monto de 1990), pero de este total sólo un tercio corresponde a inversión extranjera directa y 6% a préstamos de mediano y largo plazo.¹⁰ Chile y México han tratado recientemente de limitar las operaciones especulativas imponiendo a los bancos requisitos de reservas en divisas, o limitando los depósitos en dólares en el exterior, pero es difícil determinar si estas medidas tienen el impacto deseado o si afectan también, involuntariamente, la entrada de capitales de largo plazo.

El riesgo planteado por la atracción de capitales especulativos, que pueden salir del país tan rápidamente como llegaron si no se ha logrado estabilizar la economía, confirma la advertencia mencionada anteriormente: la internacionalización del sector financiero debe insertarse en un contexto macroeconómico apropiado, estable, global, donde se puedan maximizar sus ventajas en pro del desarrollo del país.

Por consiguiente, en última instancia, el debate ideológico en torno a la liberalización financiera se transforma en un dilema práctico cuando hay que acertar la secuencia de las decisiones: la secuencia entre la apertura del sector financiero y la del resto de la economía, y la secuencia en la eliminación de determinados controles antes que otros.

IV. La globalización del sector financiero al servicio de la integración regional

La "globalización" de las transacciones financieras es mucho más evidente que la "regionalización": para los residentes de los países latinoamericanos, es más fácil movillar una cuenta bancaria en los EE.UU. o en Japón que girar fondos a una cuenta en otro país de la región, o incluso dentro del mismo país. Asimismo, el grado de modernización de la banca varía mucho entre los países de la región: mientras en un país un cheque será conformable electrónicamente en segundos, en otro país la misma operación puede requerir dos o tres días hábiles. Los sistemas financieros de los países industrializados, en cambio, son más homogéneos e integrados entre ellos, lo cual facilita toda clase de operaciones.

Tal como sucede con el transporte o las comunicaciones, los procedimientos y las instituciones que permiten los flujos de capital entre países son mucho más eficientes y adelantados a nivel Norte-Sur que Sur-Sur. Esta diferencia cualitativa refleja una diferencia cuantitativa: en América Latina y el Caribe en particular, asistimos a un crecimiento sig-

nificativo del comercio y de las inversiones intra-regionales tan sólo desde finales de los años 80. No es de extrañar entonces que el tema del desarrollo de los servicios financieros se haya planteado en el mismo período.

Hoy en día, todos los sectores financieros de la región atraviesan por alguna etapa del proceso de apertura, pero "mirando" mucho más hacia los mercados de capital internacionales que hacia las potencialidades de los países vecinos. Son muchas las iniciativas que pudieran ser estimuladas para fomentar el acercamiento entre los sectores financieros de la región, como por ejemplo :

- aprovechar la creciente actividad de las bolsas de valores "emergentes", cuyas operaciones tienen más difusión fuera de la región que entre los inversionistas latinoamericanos¹¹;

- difundir el ejemplo de la creciente cooperación entre la banca venezolana y la banca colombiana en promover y realizar inversiones entre los dos países ;

- fortalecer los organismos financieros regionales, como la Corporación Andina de Fomento, en sus operaciones en la región, y ampliar su capacidad de atraer capitales en los mercados internacionales ;

- aprovechar mecanismos de líneas de crédito de corto plazo como el que estableció en 1992 el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), con el propósito de apoyar las operaciones de comercio intraregional¹²;

- fomentar instituciones especializadas en el financiamiento del comercio exterior (el Banco Latinoamericano de Exportadores es una excepción a nivel regional y un modelo de institución que pudiera ser copiado a nivel nacional)¹³;

- tanto la Corporación Financiera Internacional como la Corporación Interamericana de Inversiones (en el marco del Fondo Multilateral de Inversiones del BID) podrían diseñar programas de cooperación técnica y financiera que apoyen la integración de los mercados de capital de la región y que fomenten la capacitación de recursos humanos en esta materia¹⁴;

- los mecanismos de cooperación financiera intraregional también podrían aprovecharse para distribuir y por ende reducir el riesgo de las inversiones, repartiéndolo entre varios proyectos y varios agentes financieros de la región¹⁵.

Hoy en día, la liberalización de los sectores financieros parece ser universal e irreversible, aun cuando seguirá avanzando con grandes disparidades de ritmo e intensidad entre los países en desarrollo.

La tendencia predominante, en todo caso, es la de una liberalización gradual y más o menos "controlada" según la estabilidad macroeconómica de cada país: "la tarea de equilibrar la eficiencia, que requiere libertad para actuar, con la estabilidad — que evidentemente requiere cierto grado de reglamentación del gobierno — es sumamente difícil. Algunos teóricos son partidarios acérrimos de la libertad del mercado, pero en la práctica todos los gobiernos han optado por algún tipo de supervisión"¹⁶. Las "fallas del mercado" en el sector financiero implican, sin duda, intervenciones del Estado, particularmente en los países en desarrollo donde las fallas suelen ser más graves que en los países industrializados¹⁷.

La experiencia adquirida en el mundo entero demuestra que la liberalización del sector financiero es un proceso complejo, cuyos efectos son difícilmente predecibles, a veces incontrolables. En relación con las demás políticas de ajuste macroeconómico, la apertura de las cuentas de capital, junto con la apertura comercial, es una de las políticas que más puede incidir (positiva o negativamente) sobre el desarrollo nacional y de la región; es también una de las políticas que más vulnerabilidad plantea frente a decisiones tomadas en otras capitales, pero que al mismo tiempo brinda la posibilidad de ampliar las fuentes de financiamiento del desarrollo.

En conclusión, es más importante para los Gobiernos determinar cómo llevar a cabo una exitosa liberalización del sector financiero, antes que discutir las ventajas o las desventajas de la liberalización *per se*. "Lo que sí está claro es que el simple compromiso ideológico con la liberalización del mercado financiero no puede ni derivarse de la teoría económica ni justificarse por el análisis de varias experiencias"¹⁸.

Desgraciadamente, como en muchos otros campos económicos, en la literatura, tanto académica como de organismos internacionales, abundan los modelos teóricos más que los manuales prácticos donde los Gobiernos, en sus decisiones cotidianas, puedan encontrar consejos válidos para sus realidades nacionales. Y mientras todos los modelos

proclaman ser infalibles, la realidad requiere cada día más creatividad.

Notas

1. IMF Survey, July 12, 1993, p.211.

2. Sin embargo, debido a que existen movimientos de capital no vinculados a una actividad productiva, el volumen de transacciones financieras no es un indicador fiel del desarrollo industrial o comercial: por ejemplo, los sectores financieros de América Latina están creciendo más que el comercio en relación con el PIB. Ver Akyuz Yilmaz, "On Financial Openness in Developing Countries". International Monetary and Financial Issues for the 1990s. Vol.II, UNCTAD, Research Papers for the G.24, New York, 1993.

3. "Ventajas de la liberación de los controles de capital", Boletín del FMI, 12 de abril 1993, p.105, y Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1989. Los sistemas financieros y el desarrollo. Washington, 1989.

4. Banco Mundial, op.cit., p.84.

5. Boletín del FMI, op.cit., pp.105-106, y Mathieson and Rojas-Suárez, Liberalization of the Capital Account. Experiences and Issues. Occasional Papers No.103, IMF, Washington, 1993.

6. Akyuz, op.cit., pp.121-122.

7. Calcagno, Alfredo E., El financiamiento externo de América Latina y el Caribe, SELA, Caracas, 1993.

8. Banco Mundial, op.cit., pp.151-154.

9. Boletín del FMI, op.cit., p.97.

10. Sin embargo, en Chile la inversión extranjera directa representa 2/3 de los recursos provenientes del exterior; en México representa 1/3; en otros países (Argentina, Venezuela), la repatriación de capital y las inversiones vinculadas a privatizaciones inciden mucho en la cifra total de flujos del exterior: Akyuz, op.cit., p.115.

11. La Junta del Acuerdo de Cartagena y el Fondo Latinoamericano de Reservas adelantan

iniciativas en materia de armonización de mercados de valores y derecho bursátil. El Consejo Monetario Centroamericano trabaja también en este sentido: en 1992, adoptó el Plan de Acción para el Desarrollo e Integración de los Mercados de Capital, al mismo tiempo que se estableció la Asociación de Bolsas de Comercio de Centroamérica.

12. El FLAR destina aproximadamente \$400 millones (40% de sus activos totales) a este mecanismo.

13. Sólo 16 países en desarrollo tienen este tipo de instituciones: generalmente, el Banco Central o la banca comercial se ocupan de financiar importadores y exportadores, dedicándole pocos recursos crediticios al comercio: ver Informe de la VIIIª UNCTAD, Ginebra, 1991.

14. Ver SELA, Nuevas Modalidades de Financiamiento Externo hacia América Latina y el Caribe, SP/RE/DT No.2, mayo 1993.

15. Informe de la VIIIª UNCTAD, op.cit.

16. Banco Mundial, op.cit.

17. Ver Stiglitz, Joseph E., The Role of the State in Financial Markets. Annual Bank Conference on Development Economics. World

Bank, Washington, May 1993, 56 p. : Stiglitz examina las ventajas y desventajas de varias modalidades de intervención estatal en el sector financiero, y determina que es imposible sacar conclusiones definitivas de la experiencia histórica.

18. Stiglitz, op.cit., p.39.

Globalismo y regionalización en las comunicaciones

✦ **Rafael Roncagliolo**

Sociólogo y periodista peruano, Presidente del Instituto para América Latina, IPAL, con sede en Lima

¿Qué fue primero, el huevo o la gallina, la Global Village que preveía Mac Luhan hace treinta años o el Global Supermarket de Barnet y Muller? A estas alturas parece obvio que en la globalización, las comunicaciones funcionaron, por lo menos como los faros del vehículo. Faros de niebla, opacos, acordes a la densidad del tejido transnacional advertida tempranamente, al revés que su dimensión política, sólo evidente de modo reciente y sísmico. En este hemisferio, y sólo en este hemisferio, la globalización en materia de comunicaciones tiene estatuto de hermano mayor, tanto en el sentido biológico de esta expresión como en el orwelliano. América Latina fue incorporada a las comunicaciones globales desde la fundación de la radiotelevisión. Hace quince años la comercialización privada de la radiodifusión era una característica particular y atípica de este hemisferio. Ahora, cuando en otros lugares se buscan fórmulas de balance entre rentabilidad económica y rentabilidad social, y entre lo global y lo doméstico, nosotros ya hemos acumulado varios grados y postgrados en la hegemonía del negocio en las comunicaciones, piedra angular de la globalización.

I. Integración comunicacional

Es en este contexto que se plantea la pregunta ¿por qué la integración? La integración cultural interesa, sobre todo aunque no exclusivamente, como requisito para asegurar producción endógena y transmisión masiva de la misma. En condiciones de insuficiencia en el tamaño de los mercados nacionales de bienes culturales, audiovisuales y comunicacionales, la integración es así requisito de la identidad cultural y de la democratización (acceso y participación, en los términos clásicos de la UNESCO), al mismo tiempo que

sustento de la integración económica y política.

Lo anterior implica que, desde el punto de vista de la economía de la cultura, la integración es más crucial para los países pequeños y medianos que para los grandes. No puede compararse a Brasil (tercer exportador y cuarto productor de programas de TV en el mundo) o a México, con los países caribeños o centroamericanos. Por esta razón, y por la existencia de procesos de integración en marcha (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y MERCOSUR) cada día resulta más difícil hacer enfoques regionales; y más práctico intentar aproximaciones sub-regionales, dentro de las cuales las fuerzas centrípetas prevalezcan sobre las centrífugas.

Puede hablarse en América Latina de países netamente exportadores de audiovisuales (Brasil, México), incipientemente exportadores (Argentina, Venezuela), y netamente importadores (el resto). Sin embargo, la globalización afecta a todos, aunque por supuesto en grados diferentes. Todavía en Brasil el 70% de los largometrajes que transmite la televisión provienen de los Estados Unidos. El "prime time" en México, Argentina, Venezuela y República Dominicana es ocupado en 50% por programas foráneos. Si las pantallas (de cine, televisión o video) funcionan como espejos de los pueblos, los nuestros pierden sus rostros a medida que la globalización y la expansión tecnológica se desarrollan.

Los primeros procesos espontáneos de integración cultural se remontan medio siglo atrás, a la música y al cine argentinos y mexicanos. Sin embargo, durante los últimos veinte años, se han intentado una serie de esfuerzos de integración comunicacional, desde el mundo gubernamental e intergubernamental. Entre los más importantes de ellos cabe señalar:

- Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN).
- Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI).
- Unión Latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión (ULCRA).
- Conferencia de Autoridades Cinematográfica de Iberoamérica (CACI).
- Encuentros de Ministros de Cultura.
- Diversas iniciativas de SELA, JUNAC y otros organismos.

La mayoría de estos esfuerzos han sido poco relevantes a la larga, o directamente fracasados, por el hecho de que privilegiaron el papel de los Estados y los organismos intergubernamentales. En contraste con ellos, han surgido iniciativas en las que se combina lo intergubernamental con lo privado comercial (caso del proyecto reciente de Perilibros de la UNESCO), o bien, se trata de acciones independientes de los organismos de base de la sociedad civil (Asociación Mundial de Radios Comunitarias-AMARC, Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica-ALER, Movimiento de Video, Red de Televisoras Comunitarias).

Estas últimas redes no han sido aún evaluadas pero puede formularse la hipótesis de que su eficacia es mayor. En suma, lo que aquí se propone es desestatizar el tema de los agentes de la integración, incorporando al sector privado comercial y al sector de servicio público no estatal, fortalecido con la aparición de productores independientes, televisoras regionales y comunitarias, etc.

Lo anterior implica una crítica a la manera en que se formularon (evaluaron e investigaron), los procesos de integración recientes. En general se olvidó, que a pesar de su relativa homogeneidad lingüística y proximidad geográfica, desde antes del proceso general de globalización, América Latina ha tenido tres atipicidades que la colocan en situación frágil dentro de la aldea global.

—La atipicidad fundacional de sus sistemas de radiodifusión (que puede explicar en gran parte los fracasos recientes).

—La atipicidad en sus niveles de transmisión y consumo de medios: número de estaciones, horas de transmisión, número de receptores, videograbadoras, y más recientemente generalización de las transmisiones vía satélite y cable.

—La atipicidad en la densidad de su tejido social, que se expresa en la multiplicación de emisoras de grupos de base de la sociedad civil y de productos independientes.

II. La atipicidad fundacional

Primero lo obvio y ya aludido: nuestros sistemas de radiodifusión, en contraste con los europeos, africanos y la mayoría de los asiáticos, se inspiraron tempranamente en la variante estadounidense de la rentabilidad económica; peculiaridad hemisférica que no debe pasarse por alto, so riesgo de hacer comparaciones equívocas y erradas entre

la situación latinoamericana y la de otras regiones. En efecto ¿Qué alcance tiene la televisión estatal en América Latina?, ¿en qué sentido cabe hablar aquí de la televisión pública? ¿qué hay aquí que se asemeje a la BBC británica o la RAI italiana? Para los públicos de esta región tales nociones y experiencias son casi esotéricas. Nuestra televisión realmente existente poco o nada ha tenido que ver con ellas.

Cierto que en estos cuarenta años se intentaron otras fórmulas y variaciones en la organización de la televisión, tales como:

1. Monopolio estatal: Cuba a partir de 1961.
2. Propiedad mixta con mayoría de acciones y control por el Estado: Perú entre 1969 y 1980.
3. Propiedad principalmente universitaria: Bolivia hasta 1979 y Chile hasta 1990.
4. Propiedad estatal y licitación de los programas entre empresas programadoras: Colombia.

A pesar de estas singularidades la televisión privada copó rápida y plenamente las ondas y las audiencias, dejando para la televisión pública y la estatal apenas un lugar simbólico. En algunos países, como el Ecuador, en donde la televisión fue definida legalmente como parte de la actividad publicitaria, ni siquiera llegó a existir canal estatal. Y en la mayoría de los casos antes citados a guisa de excepciones, el financiamiento exclusiva o cuasiexclusivamente publicitario, y luego la privatización produjo que en América Latina no pueda hablarse con rigor de una tradición de televisión pública ni estatal. Los esfuerzos en esta dirección, como el proyecto RATELVE durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, o las discusiones habidas en el México de López Portillo, abortaron tempranamente (como lo ha demostrado e ilustrado Elizabeth Fox).

Por lo tanto, la radiodifusión americana arraigó dentro de la mencionada lógica de la rentabilidad económica, mientras que la europea se fundó sobre la lógica de la rentabilidad socio cultural, (para usar los términos de Giuseppe Richeri). La primera procura maximizar las utilidades contables de la empresa. La segunda, los intereses culturales y educativos de la sociedad. La primera reposa sobre el negocio privado y el financiamiento exclusivamente publicitario. La segunda sobre la noción de servicio público. En la primera los programas son envoltura de la publicidad. Y como lo ha señalado Dallas Smythe, literalmente se venden públicos semicautivos a los anunciantes (cautividad que por supuesto se relativizó con la aparición del control remoto).

El "rating" es una medida de la cantidad de público que se vende y, por lo tanto, una manera de definir su precio de venta.

La privatización parcial de la radiodifusión europea se está realizando a partir de un trasfondo histórico que simplemente nunca existió en América Latina. Por eso, cuando se privatiza en Europa se introduce (suponemos) pluralidad. Pero en América Latina donde todo es privado (con escasas excepciones), lo que faltaría, para compensar la globalización es un balance al monocorde paisaje de nuestra televisión.

III. La atipicidad del consumo

Unas pocas cifras ilustran la situación:

1. Tenemos en América Latina un radio receptor por cada 3 habitantes y un receptor de TV por cada 7: casi un televisor por familia, aunque por supuesto se trata de un promedio y la televisión sigue lejos de alcanzar cobertura poblacional total, en particular en el medio rural. Pero agreguemos, a guisa de comparación, que sólo hay un ejemplar de diario por cada 18 personas y un aparato telefónico por cada 19. Y, siempre en promedio, un habitante latinoamericano va al cine dos veces al año.

2. Según cálculos que hemos efectuado en base al *World Communication Report* publicado en 1990 por la UNESCO, en los países de América Latina se transmiten en promedio más de 500.000 horas anuales de televisión. En los de Europa Latina, apenas 11.000. Esto significa que lanzamos y recibimos 444% más horas que los latino europeos (España, Francia, Italia, Portugal, Rumania).

3. Bolivia, es uno de los países que mantiene más canales de televisión por número de receptores. Cerca de setenta canales para un parque de algo más de 500.000 aparatos receptores: más de un canal por cada 10.000 receptores. Aunque, claro, muchos canales se reducen a una videogradora, una antena parabólica, una transmisora y, a veces, una cámara.

4. En Colombia, Panamá, Perú y Venezuela, hay más de una videogradora (VCR) por cada tres hogares con televisión. Esta proporción es más alta que la que corresponde a Bélgica (26,3%) o a Italia (16,9%). Por lo que, conviene no olvidarlo, en una cultura del consumismo como es la nuestra, el número de canales o videogradoras, y el consumo de mensajes tienen sólo una remota relación con el nivel de desarrollo socio-económico.

Estas cifras anuncian que desde el punto de vista cuantitativo nuestros medios de comunicación son atípicos por su opulencia y no por su miseria. A diferencia de otras regiones del sur, el problema capital de nuestros sistemas de comunicación no reside tanto en la carencia de medios como en los mensajes o contenidos que éstos transmiten, y en particular en la ausencia de producción endógena. Es lamentable cómo a medida que se expanden los medios de comunicación latinoamericanos, disminuye concomitantemente el porcentaje de programas y mensajes producidos dentro de la región. Esto hace que la globalización afecte a la televisión de otras regiones en menor grado y de distinto modo que a la nuestra.

IV. La atipicidad social

La última especificidad que interesa rescatar aquí se refiere a la densidad del tejido social latinoamericano, y a una larga trayectoria de expropiación y domesticación de las tecnologías de comunicación por parte de la sociedad civil, es decir las organizaciones sociales que se articulan en función de intereses particulares no necesaria ni explícitamente políticos (sindicatos, movimientos campesinos, femeninos, religiosos, juveniles, etc.). Como lo ha registrado Luis Ramiro Beltrán, esta historia se remonta más de cuarenta años atrás, a las radios mineras, campesinas y religiosas de Bolivia (tan importantes en la revolución de 1952), así como a la Acción Cultural Popular de Colombia.

En la última década, como consecuencia de la revolución telemática y el desarrollo de las "comunicaciones" (según el neologismo de Parker), la explosión comunicacional de América Latina tenderá a agudizarse aún más. En efecto, las tecnologías de comunicación (informática, telecomunicaciones, video y televisión) se caracterizan, entre otras cosas, por la disminución relativa de los precios de venta de sus productos finales (microcomputadora, antena parabólica, grabadoras, cámara de video, estaciones transmisoras, etc.).

En América Latina esta revolución tecnológica ha facilitado un desarrollo inusitado de nuevos actores y formas de la comunicación: televisoras regionales, municipales y comunitarias; radios y diarios en manos de los más diversos grupos de la sociedad civil; realizadores y difusores independientes y populares de video (más de 3.000), etc. Hay un nuevo universo de productores, estaciones regionales y

comunitarias, y usuarios del audiovisual para la educación, la cultura y el desarrollo, que deben considerarse como nuevos sujetos y actores de la autoexpresión cultural en la aldea global.

Este es propiamente hablando, el espacio público en gestación. En él destacan las televisoras regionales (como las mexicanas y colombianas), y las municipales y comunales (como Villa El Salvador y Sicuani en el Perú). Ellas representan un impulso local, de abajo hacia arriba, que parece destinado a convivir con los medios globales. Tal convivencia constituye quizás la tendencia más clara de las industrias culturales "de punta" en la región. Asistimos quizás al nacimiento de una compleja convivencia entre lo global (privado) y lo local (público). Sólo si los Estados son capaces de asumir e impulsar esta convivencia, a través de políticas democráticas de concertación habrá integración comunicacional y sustento cultural para las integraciones económica y política.

Globalización: la nueva competencia

⇨ Charles Oman

Investigador senior del Centro de Desarrollo de la OECD.

El siguiente artículo es un resumen del capítulo V del documento "Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries". OECD Development Centre, Paris, 1993

I. Introducción

A comienzos de los años 80, las corporaciones multinacionales con sede en los países de la OCDE representaban aproximadamente un tercio de la producción mundial, mientras que el intercambio comercial entre las empresas equivalía a un 40 por ciento del comercio internacional (el comercio combinado que se realizaba en el interior de las compañías y entre ellas mismas alcanzaba un 70 por ciento de los intercambios mundiales).

Mientras tanto, las inversiones en el exterior, gran parte de ellas localizadas en Europa y América Latina, constituyen un segmento importante de la inversión extranjera directa (IED)¹. Aproximadamente dos tercios de esa inversión que se realizaba en el sector industrial estaba destinada a cubrir el mercado del país o (en el caso de Europa) de la región en la que se efectuaba la inversión. Las inversiones en empresas manufactureras "extraterritoriales" orientadas hacia la exportación —es decir en IED y en "nuevas formas" de inversión, como por ejemplo las asociaciones de empresas con participación minoritaria del socio foráneo, la subcontratación internacional, y otros acuerdos contractuales entre empresas— fueron adquiriendo una importancia cada vez más mayor, especialmente en algunos productos o fases de producción que exigen el uso intensivo de mano de obra como las prendas de vestir, el calzado, los juguetes, el ensamblaje y las pruebas a que son sometidos los equipos electrónicos. Las *maquilas* de Taiwan, Corea, Hong Kong, Singapur, Malasia y México eran una de las principales receptoras de las inversiones orientadas hacia la exportación.

Como se señaló anteriormente, el rápido crecimiento de la actividad manufacturera "en el extranjero," que se registró en los países en desarrollo durante la década de los 70, hizo que algunos observadores llegaran a la errónea conclusión de que estaba surgiendo "una nueva división internacional del trabajo".

Según este punto de vista, una porción cada vez mayor de la industria manufacturera internacional sería transferida a áreas de producción, caracterizadas por los bajos salarios, ubicadas en los países en desarrollo y en las nuevas economías industrializadas. Esta acción se realizaría bajo el control de las compañías establecidas en los países de la OCDE.

Desde los inicios de los años 80 y en especial gracias a la irrupción de la crisis de la deuda y a la caída de los precios de los principales productos básicos, los graves problemas de la balanza de pagos y la necesidad de generar divisas llevaron a un creciente número de países en desarrollo a seguir estrategias de industrialización basadas en los principios anteriormente citados. Muchos países en desarrollo, que fueron estimulados a aplicar esta política por los principales organismos crediticios multilaterales (Banco Mundial, FMI, etc.), tomaron una serie de acciones durante la década de los 80 destinadas a eliminar su propensión a adoptar políticas basadas en la sustitución de importaciones y contrarias a la exportación, a crear zonas francas de procesamiento para la exportación y a tratar de atraer inversiones provenientes de los países de la OCDE en el sector manufacturero orientado hacia la exportación.

II. Los cambios en la dinámica de la competencia

Sin embargo, mientras esta política de reorientación se extendía en el mundo en desarrollo y los países comenzaban a competir activamente para atraer ese tipo de inversiones, la dinámica de la competencia corporativa y el comportamiento de las inversiones en los países de la OCDE comenzaron a sufrir cambios significativos². A principios de los años 80 concurren varios factores que aceleraron esa transformación.

Uno de ellos fue la aparición del fenómeno de la estancación y la reacción de las políticas europeas y estadounidenses. La consiguiente disminución en los ingresos corporativos, exacerbada por los altos costos de los intereses y por

la profunda recesión registrada a comienzo de los años 80, llevó a un número cada vez mayor de empresas fabricantes en las principales economías mundiales, y en especial en Estados Unidos, a trasladar más actividades a las áreas de producción "extraterritoriales" en los países en desarrollo, en un intento por contener la competencia y recuperar los márgenes de ganancia mediante una reducción de los costos salariales.

Algunas industrias incluso decidieron establecer redes internacionales de producción incorporando más productos de las filiales ubicadas en los países en desarrollo que hasta entonces habían producido para el mercado local (Las empresas multinacionales fabricantes de automóviles de Estados Unidos y Europa establecidas en Brasil y México constituyen los principales ejemplos).

Sin embargo, muchas compañías establecidas en los países de la OCDE, estimuladas por las fuertes presiones ejercidas para establecer medidas proteccionistas frente a las importaciones y por el creciente uso de barreras no arancelarias tanto en Estados Unidos como en Europa decidieron, además de exigir tal tipo de protección en algunos casos, aumentar o consolidar la participación en el mercado en Estados Unidos y Europa mediante la inversión en dichos países.

La IED realizada por las empresas japonesas y europeas en el territorio estadounidense comenzó a crecer de forma acelerada durante el primer lustro de los años 80, a pesar del elevado valor del dólar que, además, tendía a aumentar.

Después de 1985, ante la caída del dólar, la apreciación del yen y el lanzamiento de la "CE 1992", hubo una virtual explosión de crecimiento de la IED por parte de las empresas que creaban o adquirían activos y buscaban elevar la participación en el mercado en Estados Unidos y Europa³. De especial importancia fue la inversión destinada a las fusiones y adquisiciones tanto nacionales como internacionales⁴.

Por otra parte, el flujo de IED dirigido hacia los países en desarrollo cayó aproximadamente un 20 por ciento con relación a los flujos globales en el período 1980-1984, y un poco más del 10 por ciento en el período 1985-89.

Un segundo factor que jugó un papel importante en la dinámica cambiante de la competencia fue el desarrollo y la rápida difusión, a partir de finales de los años 70, de las nuevas tecnologías de computación y de comunicaciones basadas en la microelectrónica.

La difusión de estas tecnologías ha sido un elemento importante al menos por tres razones. En primer lugar, al hacer posible y relativamente económica la transmisión instantánea de grandes cantidades de datos a largas distancias, se suministraron los medios técnicos para la **globalización financiera**. A su vez, este proceso desempeñó un papel importante en la intensificación de las fluctuaciones cambiarias entre las principales divisas internacionales. Un número cada vez mayor de empresas competitivas a nivel mundial, y en especial la "flexible" industria manufacturera japonesa, respondió a esta situación mediante el desarrollo de centros de producción en América del Norte y Europa. Esto contribuyó a aumentar o a consolidar la participación en mercados ("localización global") y a evitar las barreras comerciales reales o potenciales. La globalización de los mercados financieros también jugó un papel importante en el financiamiento de la globalización de los activos corporativos, particularmente a través de las fusiones y adquisiciones. Asimismo, llevó a una reducción considerable de la soberanía en las políticas monetaria y fiscal nacionales de las principales economías⁵.

En segundo lugar, al ayudar a los vendedores de productos y servicios a suministrar la información de una forma más rápida e integral a los posibles compradores situados en cualquier parte del planeta, las nuevas tecnologías de la información contribuyeron y siguen contribuyendo a la **globalización de la demanda** en muchos sectores.

En tercer término, el factor más importante de todos. Las nuevas tecnologías están contribuyendo a la globalización de la oferta y por lo tanto a la **globalización de la competencia** entre los proveedores en muchos sectores. Esto se realiza de diversas maneras. Una de ellas es ayudando a los fabricantes, especialmente a los productores flexibles o "postfordistas", a acortar el ciclo de vida de un número creciente de bienes tanto intermedios como finales. Esta disminución de la vida del producto somete a las empresas a una fuerte presión para ampliar su participación en los mercados internacionales con el fin de amortizar los costos fijos de producción en un período de tiempo menor. La respuesta de muchas empresas a esa presión ha sido la de invertir en publicidad y mercadeo a nivel internacional, y establecer marcas conocidas a nivel mundial, lo que también refuerza la globalización de la demanda. Esa inversión, juntamente con los crecientes costos de las inversiones en el área de la Investigación y Desarrollo (I&D), también ha significado que

la participación en los costos operativos totales de lo que constituyen costos fundamentalmente fijos se haya elevado de manera considerable. De hecho, según algunas estimaciones, la participación se situó en un promedio aproximado del 75 por ciento en las industrias manufactureras del sector de ensamblaje para la década de los 70, mientras que hoy en día representa entre el 90 y el 95 por ciento⁶.

Las nuevas tecnologías de la información, combinadas con las reducciones significativas de costos en el transporte aéreo, que se deben en gran parte a las políticas de liberalización de los gobiernos y a las mejoras tecnológicas en la industria, también facilitan los esfuerzos corporativos por racionalizar sus operaciones a escala global. Estos esfuerzos se refieren tanto a las asociaciones interempresas como a las operaciones dentro de cada compañía: los costos cada vez mayores en I&D y en mercadeo global, y los riesgos significativos relacionados con buena parte de las inversiones en I&D contribuyeron no sólo al crecimiento explosivo de las fusiones y de las adquisiciones sino también a la proliferación de las asociaciones entre corporaciones y los acuerdos de creación de redes (asociaciones "estratégicas" y "tácticas")⁷ que utilizan las compañías para ayudar a distribuir los costos y riesgos que implican las fuertes inversiones en I&D y/o como parte de las estrategias de mercadeo globales. El fuerte crecimiento de las inversiones corporativas en los sistemas globales de información, bien sea en el interior de cada empresa o mediante los acuerdos de redes entre empresas, también tendió a aumentar la participación de los gastos fijos en los costos operativos totales. Finalmente, un elemento de importancia vital, como la proliferación de las alianzas y de las redes interempresas, facilitó considerablemente la cooperación entre las propias compañías, de forma tal que se ha producido un cambio considerable y continuo en la dinámica de la competencia oligopólica a escala global. Esta situación tiende a quedar — cada vez en mayor medida— fuera del alcance de los encargados de formular las políticas a nivel de cada nación.

En resumen, la liberalización de las principales economías, la globalización financiera y la difusión de nuevas tecnologías de información constituyen tres factores interrelacionados que han jugado un papel fundamental en facilitar y estimular un cambio profundo en la dinámica de la competencia oligopólica a escala mundial, desde finales de los años 70. En todo caso, la fuerza motriz de ese cambio y la fuerza que promueve la globalización en nuestros días tie-

$$\begin{array}{r} 12500 \frac{12}{05} \\ 100 \\ \hline 6450 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 7760 \\ 2400 \\ \hline 1310 \end{array}$$

$$\begin{array}{r} 7800 \frac{16}{11} \\ 30 \\ \hline 327 \end{array}$$

→

ne un carácter microeconómico. Se trata, en otras palabras, de la llegada a la mayoría de edad y a la difusión a nivel internacional del sistema postfordista de organización industrial, aunado a la crisis en el sistema fordista cuyo desarrollo impulsó el crecimiento capitalista durante la mayor parte del siglo XX y cuya difusión a nivel internacional promovió la globalización en los años 50 y 60.

A pesar de que la decadencia del sistema fordista se inició aproximadamente a finales de los años 60 y los orígenes del sistema postfordista se remontan a los años 50, la línea divisoria entre las dos etapas fue la capacidad marcadamente superior de los productores postfordistas de aprovechar de forma competitiva las nuevas tecnologías de la información al aplicarlas a la producción — especialmente bajo la forma de automatización **flexible** —, con el fin de reducir los costos y aumentar de forma considerable la flexibilidad después de finales de los años 70⁸.

Esa superioridad, que se notó de forma especialísima en la industria automotriz con el fuerte crecimiento de la participación de las importaciones japonesas en el mercado estadounidense a comienzos de los años 80, provocó el desenlace definitivo de la crisis del sistema fordista tanto en la industria automotriz como en muchas otras⁹. A pesar de que las principales corrientes de la economía no han sabido captar de inmediato la importancia del nuevo sistema¹⁰, los círculos empresariales y del gobierno han concentrado cada vez más su atención en las “nuevas reglas” de la competencia oligopólica surgidas a escala mundial como consecuencia del nuevo sistema.

III. ¿Qué es la “Producción Postfordista”?

El denominador común de las formas postfordistas de organización industrial es que las mismas reducen de forma significativa las pérdidas de tiempo y, por lo tanto, aumentan la productividad con respecto a la producción fordista. Esto se logra al contradecir la lógica del Taylorismo al **integrar el pensamiento y la acción a todos los niveles de operación dentro de la organización.**

Las formas postfordistas combinan, en un porcentaje considerable, las ventajas de la producción artesanal con la producción fordista a la vez que evitan las desventajas de ambos sistemas: por una parte, fusionan la flexibilidad y la calidad del producto, que constituyen dos de las ventajas de la producción artesanal, con la velocidad y los bajos cos-

tos por unidad de la producción en masa. De acuerdo a un estudio realizado por el MIT sobre la industria automotriz, la producción postfordista en comparación con la fordista duplica, literalmente hablando, la productividad¹¹, llevando a los autores de este estudio a concluir que es un sistema superior a los otros sistemas de organización industrial que con el tiempo hará salir del mercado a cualquier competidor que no esté dispuesto ni preparado a adoptar esas técnicas, no sólo en la industria automotriz sino en otros sectores¹².

La producción postfordista involucra cambios a lo largo de toda la cadena de valor agregado, incluyendo el diseño y la ingeniería de productos, su comercialización y distribución, así como la organización interna de las fábricas y las relaciones con los proveedores. Se trata, por otra parte, de un sistema dinámico que evoluciona continuamente debido, en parte, a su propio énfasis en la innovación continua en el proceso de producción así como en productos y en características de los productos¹³. En todo caso, se puede determinar un cierto número de características esenciales del sistema:

—**Ingeniería simultánea:** el diseño y la fabricación de productos dejaron de ser procesos separados, en tiempo o espacio, para ser integrados y sincronizados a través de una cooperación cara a cara entre los diseñadores y productores, que reduce el tiempo y los materiales desperdiciados, disminuyendo con ello el tiempo y costo de lanzamiento de nuevos productos al mercado, a la vez que se crea una "manufacturabilidad" en el diseño de productos.

—**Innovación continua y paulatina:** en este sistema, todos los trabajadores, y no sólo un equipo de expertos, ofrecen su asesoría sobre la forma de mejorar los productos y los procesos. Se pueden fijar lapsos determinados para que los equipos de empleados (círculos de calidad) analicen los problemas y propongan soluciones. Por otra parte, se solicita la participación de todos los trabajadores para que estén a la caza de errores y puntos débiles, y propongan la manera de eliminarlos. Para que esto se logre se deben delegar un máximo de tareas y responsabilidades a los trabajadores que laboran en la línea de montaje y reducir el número de niveles de la gerencia media. También es necesario un sistema de información general que permita que todos los miembros del personal entiendan y evalúen la situación global de la fábrica. El alto nivel de participación de los trabajadores tiende a arrojar tres tipos de beneficios: por una parte, moviliza todo el conocimiento y la experiencia

disponibles en el seno de la organización, fortalece el desarrollo del personal gracias al aprendizaje continuo, y consolida el sentido de identificación de los trabajadores con el desempeño de la empresa. El sistema también exige un gran sentido de obligación recíproca entre la compañía y los trabajadores. En este particular, el compromiso que muestre la gerencia con respecto a los planes de seguridad a largo plazo de los trabajadores se convierte en uno de los principales factores.

—**Trabajo en equipo:** Los trabajadores a menudo están organizados en equipos flexibles, relativamente autogestionados que tradicionalmente comprenden un líder de grupo y hasta 15 miembros que intercambian los trabajos tanto dentro de cada equipo como entre cada uno de los grupos, y toman decisiones colectivas sobre la forma de manejar la parte de producción sobre la cual es responsable su equipo, incluyendo la reparación y el mantenimiento de los equipos, la ordenación de los materiales y el control de calidad. Este sistema basado en un gran número de actividades exige que los trabajadores presenten habilidades **múltiples**, muchas de las cuales se desarrollan en el trabajo y en los programas de adiestramiento de la compañía y tienden a ser relativamente específicos de la empresa, en lugar de tener especialistas con una definición de atribuciones muy limitada. La "susceptibilidad de capacitación", un nivel de lectoescritura básico, las capacidades sociales y de comunicación necesarias para un trabajo en equipo efectivo tienden a ser los criterios para contratar personal. La gerencia dedica una particular atención a estos tres elementos. La gran variedad de tareas y de responsabilidades, en comparación con el trabajo monótono típico de las organizaciones taylorianas, tiende a aumentar la motivación y satisfacción de los trabajadores, aunque también puede crear una angustia considerable¹⁴. Además de la introducción de equipos, el número de niveles salariales tiende a ser reducido mientras que el pago está más estrechamente relacionado al esfuerzo y al desempeño del grupo.

—**La producción Justo a Tiempo y el principio "regulador cero"** sobre el cual se ha escrito tanto, significan mucho más que la eliminación de los costos financieros considerables que implica llevar grandes inventarios de insumos y productos. Esto también significa una mayor y creciente flexibilidad y velocidad a la hora de adaptar la producción (de productos así como de insumos finales) a las cambiantes demandas del mercado y facilitar la producción de pequeños

lotes. Esto también significa introducir la disciplina del **control de calidad total**, que exige incorporar calidad al producto o servicio en lugar de tener que enfrentar los defectos (en los insumos o en los productos) después de que se presentan. Si se halla un defecto, se arregla al instante y, lo que es más importante, se detecta y se corrige rápidamente la causa original. El control de calidad se ejerce en el punto de producción en lugar de ser separado de él como una función especial. En el proceso también se reduce la necesidad de utilizar un servicio mecánico de reparación especializado.

—**Integrar la cadena de suministro**: el flujo de suministros manufacturados es coordinado de conformidad con el principio "justo a tiempo". Esto permite aumentar considerablemente la ventaja de la **proximidad** física entre los productores y sus proveedores y clientes. Las relaciones cooperativas dentro de la fábrica se ven complementadas por relaciones de colaboración o incluso de "sinergia" **no reguladas por precios** con los proveedores, quienes en ocasiones juegan un papel activo en el diseño conjunto de las partes o componentes que fabrican y reciben el apoyo de la empresa "matriz" o de la compradora. Dentro de estas relaciones también es fundamental un sentido de obligaciones recíprocas (en caso de ser asimétricas) que exige compromisos a largo plazo relativamente garantizados. Por lo general, los proveedores están organizados en capas funcionales. Los proveedores de la primera capa son considerablemente menores en número que lo que generalmente ocurre en la producción fordista. En este caso, también son típicas las relaciones de colaboración más estrechamente integradas con los comerciantes al detal y los consumidores, basadas en una retroalimentación mutua de información y vínculos a largo plazo¹⁶.

En suma, el "secreto" de la producción postfordista es el énfasis que presta en la eliminación de pérdidas mediante una mejor gerencia y organización del trabajo y la superación de la subutilización del conocimiento, la creatividad y las capacidades humanas que tienden a caracterizar las formas de organización tayloristas.

Vale la pena recalcar lo siguiente: "la fuente de flexibilidad en los sistemas de producción [postfordistas] reside en sus características organizacionales más que en sus capacidades tecnológicas. En un sistema de producción flexible, las herramientas tecnológicas se hacen flexibles no sólo porque están basadas en el microprocesador sino porque son puestas en práctica en un contexto en el que pueden ser utilizadas de forma flexible"¹⁶.

Los enfoques más tecnocéntricos destinados a aumentar la productividad mediante la fabricación integrada por computadora que llevaron a imaginar fábricas totalmente automatizadas "sin la presencia de trabajadores" llegaron a su límite y, por lo general se han situado por debajo de las expectativas iniciales¹⁷.

Los principales obstáculos para la reorganización industrial, de acuerdo a las líneas postfordistas no son de carácter técnico sino social: los gerentes cuyo éxito profesional ha sido labrado a través de una visión fordista de lo que constituye buena gerencia y organización representan, por lo general, un obstáculo al cambio tal y como lo son los temores a perder el trabajo, especialmente por parte de los gerentes medios y la resistencia a perder los privilegios o el estatus derivados de las divisiones sociales, especialmente entre los obreros y los empleados.

A pesar de todas sus virtudes, la producción postfordista es, empero, menos "robusta" que la producción fordista en algunos aspectos importantes. Una de las razones de esta situación es su relativa vulnerabilidad a las interrupciones o cuellos de botella en el buen funcionamiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones que requiere una producción justo a tiempo. Esta vulnerabilidad refuerza las ventajas de la proximidad física entre las empresas y sus proveedores.

Otra razón mucho más importante es la considerable vulnerabilidad del sistema ante los problemas con la fuerza laboral: mientras en la producción fordista los trabajos con atribuciones muy limitadas, la asignación de responsabilidades específicas y los métodos de trabajo rigurosamente explicitados facilitan el uso generalizado de trabajadores poco capacitados con escaso o ningún adiestramiento y limitadas condiciones de comunicación, los problemas con la mano de obra en la producción postfordista pueden provocar no sólo un deterioro en el rendimiento sino un colapso total; en otras palabras, estos problemas hacen que la organización no esté en capacidad de funcionar. Por lo tanto, la producción postfordista puede ser descrita como "frágil" tanto en términos de sus necesidades de infraestructura como con respecto a los recursos humanos¹⁸.

Tampoco puede ignorarse el impacto macroeconómico en el empleo que tiene el aumento considerable de la productividad en el sistema postfordista. Es cierto que en el futuro, tal y como lo señala el estudio del MIT, el sistema sacará de la competencia global a la producción fordista.

Sin embargo, el período de transición puede ser largo y doloroso en términos del ajuste al mercado laboral. En otras palabras, este período puede estar plagado de un desempleo significativo, tanto en el estrato de empleados como de obreros en industrias en las que se esté llevando a cabo la transición. De hecho, la eliminación de muchas capas de gerencia media y la disfuncionalidad de muchos trabajadores capacitados pero escasamente especializados, así como de trabajadores con poca capacitación, de acuerdo al sistema de producción postfordista llevan a pensar en graves problemas de ajuste "estructural" en el mercado laboral, especialmente en Estados Unidos y Europa.

En definitiva, el grado en que los recursos liberados por la mayor productividad del sistema de producción postfordista sirven para fortalecer el crecimiento económico generador de empleos o tienden, por el contrario, a aumentar el desempleo neto en las principales economías, depende también de la relación entre el crecimiento de la demanda y la utilización de la capacidad integral tanto en las industrias específicas como a nivel internacional.

Por otra parte, muchos factores, como por ejemplo las altas tasas de interés en Europa, la necesidad de reducir el déficit fiscal y de aumentar los ahorros en Estados Unidos, y la reducción de la tasa de crecimiento en Japón pueden afectar el crecimiento de la demanda en los principales mercados mundiales.

Sin embargo, la intensificación de la competencia —debi- da fundamentalmente a la producción postfordista en industrias en las que los mercados están relativamente saturados como por ejemplo la industria automotriz, la electrónica y el acero— no augura buenos momentos para la reducción o eliminación del desempleo "estructural" en los países de la OCDE a corto plazo.

Por otra parte, las altas tasas de desempleo en los países de la OCDE señalan, a su vez, la persistencia de continuas y tal vez crecientes presiones para protegerse de las importaciones tanto dentro de las regiones (que tienden a debilitar el impulso para que se produzca una mayor integración *de jure* tanto en Europa como en Norteamérica) y entre las regiones (lo que aumenta las presiones para que se produzca un "comercio administrado" y para mayores acuerdos regionales proteccionistas).

Este hecho también resalta la idea de que la globalización no sólo lanza cada vez más productos y compañías sino diferentes sistemas sociales o tipos de capitalismo a una

competencia de unos contra otros, lo que genera fricciones internacionales de una magnitud tal que ni siquiera la culminación exitosa de la Ronda Uruguay podría abordar de forma adecuada.

Notas

1 Ver también Oman (1993)

2 Ver también Best (1990)

3 Los flujos promedios anuales de IED hacia Estados Unidos aumentaron de \$9 mil millones en 1976-1980 a \$19 mil millones en 1981-1985, y a \$53 mil millones en 1986-1990; estos flujos hacia Europa fueron de \$13 mil millones en 1981-1985 y \$55 mil millones en 1986-1990. Si bien buena parte de las inversiones fue en el sector de los servicios, las tendencias descritas rigieron también para las inversiones en manufacturas.

4 Las fusiones y adquisiciones transfronterizas vivieron un auge en los países de la OCDE durante la segunda mitad de los 80, pero parecen haber disminuido en los 90. Datos sumamente insatisfactorios indican que su valor aumentó de \$39 mil

millones en 1988 (cerca del 43% de los flujos de IED ese año) a un máximo de \$131 mil millones en 1989 (63% de flujos IED) y a \$114 mil millones en 1990 (52% de IED). Obsérvese, sin embargo, que los gastos M&A reportados, en los cuales los datos son recolectados por una diversidad de fuentes, en su mayoría privadas, no resultan necesariamente en flujos de IED ese año, y las inversiones luego de una adquisición no se cuentan normalmente como M&A (Ver, por ejemplo, Jungnickel, 1993).

5 El papel central de las tecnologías de información en la globalización de los mercados financieros y el debilitamiento de la soberanía nacional en materia fiscal y de políticas monetarias, sobre todo el poder de los bancos centrales para determinar el valor de las monedas nacionales, es detallado en, por ejemplo, Wriston (1992).

6 Ohmae (1985). En la

electrónica, la mano de obra directa puede representar apenas el 2 ó 3% del total de los costos de producción (p.ej., en los semiconductores), y de acuerdo con un reciente estudio del IFC, incluso en piezas automotrices tan normalizadas como resortes en espiral, anillos de pistones y válvulas, las empresas reportan que la porción se ubica entre 10 y 15%, con tendencia a la baja (reportado por Miller, 1993).

7 Ver, por ejemplo, Ernst (1993) y Mytelka, ed. (1991).

8 De acuerdo con un estudio del MIT sobre la industria automotriz, los productores postfordistas utilizan "la mitad del esfuerzo humano, la mitad del espacio de producción, la mitad de las inversiones en herramientas, la mitad de las horas de ingeniería para desarrollar un nuevo producto en la mitad del tiempo", en comparación con el

productor fordista promedio, y su sistema "requiere mantener mucho menos de la mitad del inventario necesario en el sitio, se traduce en mucho menos defectos y genera una variedad mayor y cada vez más grande de productos" (Womack et al., 1990, pág. 13).

9 La organización industrial postfordista está esparciéndose no sólo en las industrias de manufactura tipo ensamblaje, como los automóviles, la electrónica y maquinarias y otras industrias manufactureras como el acero, las prendas de vestir, el calzado, etc., sino también en las industrias de servicios como la banca, los seguros e incluso la administración pública (ver, por ejemplo, *International Institute for Labour Studies*, 1993).

10 La economía central no ha sido la única que ha mostrado lentitud

para entender las implicaciones del sistema postfordista de organización industrial. Por ejemplo, bien avanzados los 80, muchos fabricantes de vehículos fordistas de Estados Unidos y Europa, en particular General Motors, erróneamente atribuyeron lo que causó un gran perjuicio a largo plazo en su participación de mercado - el éxito competitivo de los fabricantes japoneses no a una mejor gerencia y organización, sino a menores salarios y más bajos intereses que continuaban prevaleciendo en Japón a principios de los 80 (ver Womack et al., 1990).

11 Ver nota 8.

12 Womack et al. (1990).

13 Para una discusión de la evolución anticipada de la producción postfordista, ver por ejemplo Nagle et al.

(1991); *Association for Manufacturing Excellence* (1990); y Kodama et al. (1991).

14 Ver también *International Institute for Labour Studies* (1993).

15 En algunos casos, la flexible y veloz capacidad de producción de los fabricantes postfordistas permite a las firmas líderes realizar sus investigaciones de mercado mediante la introducción de nuevos productos, para luego ajustarse a la reacción del consumidor (reportado en una charla dictada en 1989 por el Director de Tecnología de la IBM, James McGroddy, citado en Borus, 1993).

16 MacDuffie (1991), citado en *International Institute for Labour Studies* (1993), pag. 6.

17 Ebel (1990).

18 Ver, sobre todo, Shimada (1993).

Referencias Bibliográficas

ASSOCIATION FOR MANUFACTURING EXCELLENCE (1990), *Manufacturing 21 Report: The Future of Japanese Manufacturing*, traducido de artículos en japonés en *Communications of the Operations Research Society of Japan*, Vol. 34, N° 12.

BEST, M. (1990), *The New Competition*, Harvard University Press, Cambridge (MA) y Policy Press, Cambridge (RU).

BORRUS, M. (1993), "The Regional Architecture of Global Electronics" en *Gourevitch y Guerrieri, eds.* (1993).

EBEL, K.H. (1990), *Computer-integrated Manufacturing: The Social Dimension*, OIT, Ginebra.

ERNST, D. (1993), "Network Transactions, Market Structure and Technology Diffusion - Implications for South-South Cooperation", en *Mytelka, ed.* (1993).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES (1993), *Lean Production and Beyond. Labour Aspects of a New Production Concept*, OIT, Ginebra.

JUNGNICKEL, R. (1993), "Foreign Direct Investment: Recent Trends in a Changing World", Reporte N° 115, HWWA Institute, Hamburgo.

KODAMA, F. et al. (1991), "Paradigm Shift in a Manufacturing Company: From a Producing to a Thinking Organisation", trabajo presentado ante la II Conferencia de la NISTEP sobre Ciencia y Tecnología, Oise (Japón), enero.

MacDUFFIE, J. (1991), "Beyond Mass Production: Organisational flexibility and manufacturing performance in the world auto industry", Wharton School, Universidad de Pennsylvania.

MILLER, R. (1993), "Determinants of US manufacturing investments abroad", en *Finance and Development*, Banco Mundial/FMI, Washington, D.C.

MYTELKA, L., ed. (1991), *Strategic Partnerships: States, Firms and International Competition*, Pinter Publishers, Londres.

NAGLE, R. et al. (1991), "The Coming of the Agile Age: 21st Century Manufacturing Enterprise Strategy", Iscoca Institute, Lehigh University, diciembre.

OHMAE, K. (1985), *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*, Free Press, Nueva York.

OMAN, C. (1993), "Trends in Global FDI in Latin America", en *W. Fritsch, ed., Latin America in the Global Economy*, Northsouth Institute, Miami (1993), publicado también en *C. Bradford, ed., Mobilising International Investment for Latin America*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París (1993).

SHIMADA, H. (1993), "Japanese management and auto production in the United States: An overview of 'Humanware Technology'", en *International Institute for labour Studies* (1993).

WOMACK, J., D. JONES y D. ROSS (1990), *The Machine that Changed the World*, Maxwell MacMillan, Nueva York.

WRISTON, W. (1992), *The Twilight of Sovereignty*, Charles Scribner's Sons, Nueva York.

Los nuevos condicionantes internacionales de la competitividad

⇨ **Pedro da Motta Veiga**

Director General de Funcex.

Este trabajo fue elaborado a partir de los resultados del Estudio de la Competitividad de la Industria Brasileña. Este estudio fue contratado por el Ministerio de la Ciencia y Tecnología, a través de FINEP, en el ámbito de PADCT y un Consorcio coordinado por las siguientes instituciones: Instituto de Economía (UNICAMP), Instituto de Economía Industrial (UFRJ), Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior y Fundación Dom Cabral.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de la Comisión de Supervisión del Estudio, de los coordinadores del proyecto y de los participantes del "workshops" donde fue presentada la Nota Técnica original. El presente trabajo es de responsabilidad exclusiva del autor. El texto que se transcribe sólo reproduce los capítulos III y IV, antecedido de un resumen de la introducción.

I. Introducción

El término "globalización" ha venido utilizándose de una forma simplista muchas veces, para expresar una serie de tendencias presentes en la economía internacional a partir de la década del 70 y que involucran tanto las políticas de los estados nacionales (y de las organizaciones supra-nacionales) como las estrategias de las empresas.

Como expresión sintética de este proceso, se consolida una nueva jerarquía internacional basada en la posición de los diferentes países en los sectores industriales más dinámicos, asociados a las tecnologías genéricas del nuevo paradigma industrial: la competencia industrial a partir de este momento no involucra solamente a las empresas, sino también a los diferentes sistemas institucionales de economía de mercado que conforman el ambiente donde las empresas operan.

En el siguiente artículo se presentan algunas consideraciones acerca de las posibles implicaciones de las principales tendencias del actual ciclo de internacionalización sobre

las economías de la región y sobre la planificación en el área de la política industrial.

II. Implicaciones para los nuevos países industrializados (NPI) de los condicionantes internacionales de la competitividad

Las transformaciones generadas por el actual ciclo de internacionalización redefinen significativamente los márgenes de autonomía de las economías nacionales en relación a la dinámica de la "globalización". Esta redefinición implica una reducción de los márgenes de autonomía prevalecientes hasta entonces y una modificación de los mecanismos de transmisión de las tendencias internacionales a la dinámica de las economías nacionales. Los dos aspectos están relacionados, en la medida en que la reducción de los márgenes de autonomía de las economías nacionales se deriva de la hegemonía de las inversiones en cuanto fuerza motriz del actual ciclo de internacionalización.

La prolongada crisis macroeconómica enfrentada por los grandes países latinoamericanos en los 80 los lleva a enfrentar el desafío de la "internalización" de los condicionantes internacionales de la competitividad en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Dos tipos de transformaciones aparecen como especialmente importantes, desde el punto de vista de su capacidad para condicionar la competitividad futura de los NPI latinoamericanos:

—Primero, las transformaciones que se verifican en el cuadro económico y regulador que rige tanto las condiciones de acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de la OCDE como el "atractivo" relativo de América Latina para las inversiones externas;

—Segundo, las alteraciones observadas en los paradigmas de la política del sector público en el área industrial, así como en las estrategias empresariales que consustancian el movimiento de "globalización" y que se expresan en la difusión de nuevas formas de inversión, de relación interempresarial y de gestión de las empresas.

A estas dos transformaciones podría sumarse una tercera, que abarca la emergencia de un nuevo patrón de financiamiento externo de las economías de la región. Esta cuestión no será, por ahora, tratada en este trabajo.

1. Las condiciones de acceso de las exportaciones y de atracción para inversiones

En lo que se refiere al primer punto, las transformaciones a que se hizo referencia implican:

—Los efectos de los desequilibrios macroeconómicos y comerciales entre los países de la OCDE y del bajo dinamismo económico de estos países sobre el ambiente en que se negocia el nuevo marco regulador de la economía mundial. Pueden esperarse iniciativas proteccionistas e intensificación de la competencia reguladora, factores que impactan indirectamente en los países en desarrollo.

—Los efectos de las nuevas tendencias de política industrial y tecnológica de los países desarrollados, donde la competencia por inversiones de alto contenido tecnológico impulsa iniciativas de protección comercial. La política comercial, por su parte, agrega la tradición de barreras no arancelarias (BNT) en los sectores en que la competencia de los países en desarrollo es más fuerte, "nuevos temas", como las normas ambientales y laborales que tienden a producir efectos significativos sobre las condiciones de acceso de las exportaciones de los países en desarrollo (PED) a los mercados de la OCDE. Sirve como consuelo el hecho de que el surgimiento de normas ambientales y laborales descalifica a priori estrategias de competitividad asentadas en la reducción del nivel de exigencias sociales y ecológicas hechas en relación a la operación de las empresas;

—Los impactos de los procesos de regionalización sobre las perspectivas de exportaciones latinoamericanas y la capacidad de atracción de inversiones externas por parte de la región. Las iniciativas de integración en curso en el continente americano ilustran los dilemas presentes. Aunque los impactos del TLCN sobre las exportaciones de los demás países latinoamericanos han de disminuir a corto plazo—dada la permanencia de restricciones de acceso de los productos mexicanos al mercado de los EUA— para Brasil, por ejemplo, a largo plazo "la dislocación de las exportaciones brasileñas puede alcanzar estadios significativos, no sólo como resultado de la eliminación gradual de los aranceles y demás barreras al comercio, sino también de la reestructuración industrial en curso en México la cual ganará impulso significativo con el probable aumento del flujo de inversiones norteamericanas resultante de la instrumentación del TLCN" (Machado, 1992).¹

El TLCN y la Iniciativa para las Américas (IPA) conectan los procesos de integración en curso en América Latina con aquellos que involucran a los países desarrollados de América del Norte. Si admitimos que el TLCN es un proceso irreversible y que el tema de la ampliación de un área preferencial (y no propiamente de libre comercio) promovida por Estados Unidos permanecerá en la agenda de negociación entre los países del continente, adquiere especial relevancia la discusión de cómo se orientará esta preferencia.

Para los países latinoamericanos, el tema de la ampliación de la zona preferencial a partir de Estados Unidos se coloca en la perspectiva —inédita para el país— de una integración asimétrica. Los costos derivados de una integración asimétrica serían, en este caso, de tres tipos:

1. Vinculados con la exposición de la industria de los países de la región a la competencia de un país que presenta niveles de desarrollo y de productividad que le son muy superiores;

2. Relacionados con los requisitos de habilitación que deben ser satisfechos por los candidatos a la negociación con Estados Unidos y a la adopción de políticas liberalizantes en las áreas de los nuevos temas de la Ronda Uruguay. Para países que, como Brasil, tengan tradición de políticas activas y discriminatorias desde el punto de vista sectorial, estos costos "horizontales" tienden a identificarse con la pérdida de grados de libertad en el manejo de las políticas industrial y comercial.

3. Vinculados con la eventual pérdida, en términos de eficiencia y de bienestar, que se deriva de una liberalización bilateral (o minilateral) frente a la hipótesis de liberalización unilateral, principalmente si los esquemas de preferencia pueden ser discriminatorios contra terceros países, lo que conduce a patrones de especialización internacional ineficientes y a la cartelización de los mercados integrados.

En el caso de la integración europea, es importante resaltar que las relaciones entre la CE y los países en desarrollo son tributarias de un complejo sistema de preferencias comerciales y de restricciones a las importaciones, y que este sistema es uno de los dos factores que condicionan la capacidad relativa de los diferentes PED para mantenerse en el mercado europeo o, eventualmente, conquistar parcelas del mismo. El segundo factor es la calidad de la oferta de la exportación y el perfil de especialización de los diferentes países en desarrollo.

En el caso de los países latinoamericanos, las caracte-

rísticas de la oferta de la exportación y el perfil de especialización de sus economías vienen a agravar una situación desfavorable en la jerarquía de preferencias de acceso a los mercados de la CE. De hecho, al contrario de los NPI de Asia, con especialización internacional en sectores cuyo dinamismo se vincula a nuevas formas de demanda final y que expandieron su parcela de mercado en la CE a lo largo de los años 80 —en que pesaron las barreras no arancelarias (BNA)—, la especialización latinoamericana tendió a perpetuar un patrón exportador para la CE centrado en materias primas.

La ampliación, para los países del sur de Europa, de la CE puede también afectar la competitividad de las exportaciones de los PED y, en este caso, especialmente las de aquellos países cuya estructura de oferta presenta semejanzas con las de los miembros meridionales de la Comunidad (Portugal, España y Grecia) y las de países del Mediterráneo que disponían hasta entonces de un acceso al mercado comunitario más amplio que el de los países de la Península Ibérica. La competencia en algunos sectores de bienes de consumo (calzados, textiles y prendas de vestir), intermedios (papel y celulosa, metal, maderas y cuero) y de capital (mecánica) tiende a acentuarse y es posible suponer que, en algunos de estos sectores, las medidas proteccionistas han de sancionar los compromisos intra-CE en torno a la idea de reducir los costos de ajuste de las economías menos desarrolladas de la Comunidad.

Por otro lado, para los países latinoamericanos con mayor grado de industrialización, las transformaciones económicas y políticas por las que pasa Europa del Este tienden a ser tomadas como una nueva amenaza. En este caso específico, la preocupación mayor se vincula a la posibilidad de que la integración del Este europeo a la economía internacional, además de representar la entrada de nuevos competidores en el área del comercio, acentúe la competencia en busca de inversiones externas y de financiamiento de los países desarrollados y de los organismos internacionales. Acuerdos recientes firmados por algunos de estos países con la CE ya señalan la transformación de Europa Oriental en zona de expansión prioritaria del esquema de preferencias comerciales y de inversión que define la Comunidad.

De una manera general, Hungría, la República Checa y Polonia parecen estar en mejor disposición para recibir, a mediano plazo, nuevas inversiones y para desarrollar una estrategia exportadora en sectores de uso intensivo de ener-

gía y recursos naturales, así como en segmentos económicos donde la necesaria modernización tecnológica complementaría, en términos de capacidad competitiva, la ya existente mano de obra calificada.

En el caso de la región de Asia Oriental, las políticas de ajuste estructural adoptadas por el Japón a lo largo de los años 70 tienen como especificidad—en relación a los demás países— un patrón de "ajuste por reacomodo", o sea por transferencia de la producción hacia países donde la relación entre costos de producción y líneas de productos fuese la más adecuada.

Es decir, en este patrón de ajuste estaba siempre presente el componente de inversión directa en el exterior, siendo una característica de tal inversión japonesa el hecho de no estar orientada principalmente a la atención del mercado interno del país receptor, pero sin exportar hacia terceros países. En este sentido, se difundió un nuevo tipo de estrategia internacional de empresas, esencialmente orientada al comercio y asentada en la especialización de las inversiones directas por producto y por zona geográfica, en función de las ventajas comparativas y los obstáculos al intercambio en cada país.

En lo que respecta a Asia—inicialmente los NPI, y también los países de la ASEAN— las inversiones japonesas dieron origen a un flujo de comercio entre los países de la región, configurando la creación de una red de relaciones empresariales y de complementariedades económicas que—para algunos— justifica aplicar al conjunto de la región la denominación de "bloque".

La expansión de las importaciones japonesas en los últimos años suscita la preocupación de que, en función de la constitución de este "grupo comercial informal", solamente los países asiáticos vienen a beneficiarse de aquella tendencia; los demás países—desarrollados y en desarrollo— se presentan en posición relativamente desfavorable para competir en el mercado japonés.

Las medidas adoptadas por el Japón y Corea para incentivar la demanda interna y la perspectiva de continuidad de crecimiento de la China, en el transcurso de los próximos años, sugieren que las importaciones de la región de Asia Oriental presentarán, en la década del 90, un dinamismo tal vez inédito. Mientras tanto, las oportunidades que se ofrecen potencialmente a la industria de América Latina en función de este dinamismo serán reducidas, en la práctica, por el hecho de que nuestras exportaciones para la región estuvieron expuestas a una intensa competencia.

Así, por un lado, los países asiáticos de renta media y estructuras productivas concentradas en manufacturas de medio-alto contenido tecnológico competirán con la industria latinoamericana en los productos más "nobles" de nuestra pauta de exportación. Por otro lado, los países de la ASEAN, del subcontinente indio y la China presionarán las exportaciones de la región en los segmentos de productos de menor valor agregado, donde el costo de mano de obra constituye un fuerte determinante de la competitividad internacional.

2. Nuevos paradigmas de política y nuevas estrategias empresariales

Con la difusión de empresas "en red", tiende a consolidarse un nuevo modelo de relación entre empresas y de administración empresarial, características del patrón de competencia emergente.

Ya la difusión de este nuevo modelo bastaría para redefinir el papel de los agentes privados y de sus estrategias en la movilización de los recursos de una economía con miras al incremento de la competitividad: las nuevas formas de inversión directa, de negociación comercial de tecnología y de financiamiento privado suponen un papel activo de las empresas privadas y la capacitación de éstas para desempeñar este papel.

La importancia de los aspectos sistemáticos de la competitividad no descarta el hecho de que, en el nuevo paradigma de estrategia empresarial y de política del sector público y en el patrón de relaciones que emerge entre el Estado y los agentes privados, se otorgue un papel central a las empresas y a su capacitación en términos gerenciales, comerciales, negociales y de coordinación.

La transformación de amenazas en oportunidades en el actual escenario internacional y el aprovechamiento de "ventanas" y de "nichos" de competitividad depende, en gran medida, de la capacitación empresarial para movilizar recursos, crear sinergias, negociar contratos, etc.

Por otro lado, los cambios que se van introduciendo en el patrón de políticas del sector público en las áreas industrial y tecnológica refuerzan la tendencia a la afirmación de un papel activo de las empresas, en la medida en que se redefinen las funciones prioritarias del Estado. Este pasa de un modelo de intervención basado en la protección y en la promoción vía subsidios del capital físico a un paradigma de in-

tervenciones estructurantes donde el énfasis se pone en la capacitación, en la calificación y—en relación con las áreas de nuevas tecnologías— en las funciones “difusión y aplicación” y “gerencia”.

Consecuente con el carácter sistemático de las nuevas tecnologías y con la constatación de la relativa ineficacia de los incentivos tradicionales para promover inversiones y aumentar la productividad industrial, este nuevo patrón de intervención estatal redefine los pesos relativos de las políticas horizontales y sectoriales, así como sus formas de articulación, en la configuración general de la política industrial.

La ampliación del objetivo del GATT, las presiones de los países desarrollados y la intensificación de los procesos de integración con base en la armonía de políticas económicas entre socios deben funcionar, en los 90, como vectores de difusión de este nuevo patrón de política que —es bueno recordar— es suficientemente amplio para “arropar” diferentes combinaciones de instrumentos, según las preferencias sociales, tal como ellas se expresan en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo.

Para los países latinoamericanos, no es en el plano del objetivo sectorial y de las políticas que lo hacen concreto donde se manifiesta con mayor intensidad el imperativo de “internalizar” este tipo de condicionante internacional de la competitividad.

En el caso de economías estructuralmente heterogéneas y en las que el proyecto de industrialización acelerada moldeó las instituciones y comportamientos económicos de agentes públicos y privados, el requisito de “internalización” se traduce prioritariamente en la necesidad incontenible de rediseñar las directrices y los mecanismos reguladores de corte horizontal— y no tanto sectorial— de la política industrial y comercial.

En este sentido, la gerencia de transición para un patrón industrial compatible con los nuevos requisitos de competitividad internacional presupone la recuperación de la capacidad reguladora y negociadora del Estado, dentro de un marco muy diferente de aquel que orientó la formulación e instrumentación de políticas de promoción industrial y de administración del comercio en el período de la sustitución de importaciones.

En el plano interno, esta recuperación de la capacidad regulatoria se manifestaría, entre otras cosas, en la atención a los requisitos de consistencia y de coordinación en-

tre las diversas políticas volcadas hacia el perfeccionamiento de la posición competitiva de las empresas y del país. Como observa Teece (1992)², las estrategias de "objetivos" sectorial "requieren algo de lo cual carecen las naciones en su mayoría: la capacidad para coordinar diversos aspectos de la política gubernamental, tales como el comercio, las inversiones, la tecnología y el antimonopolio".

En el plano externo, hay una serie de factores que convergen para la constatación de que el refuerzo de la capacidad de negociación del Estado y de las empresas de la región tiende a tornarse una variable crítica en la estrategia de minimizar las amenazas y maximizar las oportunidades vinculadas al actual ciclo de internacionalización:

a) La reciprocidad se afirma como el principio regulador de las relaciones económicas internacionales, a nivel bilateral, regional y multilateral, configurando un cuadro de preferencias crecientes de estas relaciones;

b) Los procesos de integración en la región comienzan a avanzar en el sentido de armonizar las políticas económicas, exigiendo un importante esfuerzo institucional en la búsqueda de soluciones equilibradas;

c) El multilateralismo tiende a adquirir nuevo alcance, colocando en conflicto las políticas domésticas de promoción industrial y una estrategia de organización de los esfuerzos de desarrollo, tema completamente abandonado en los años 80 en el contexto de la desvalorización de las cuestiones relacionadas con las estrategias y trayectorias nacionales de desarrollo; y

d) Con el desarrollo de nuevas formas de inversión directa y de la red industrial y tecnológica, se abren algunas oportunidades para las empresas de la región, cuyo aprovechamiento se vincula no sólo a la capacidad comercial de las empresas brasileñas, sino también a la coordinación de iniciativas públicas y privadas en esta dirección.

IV. Conclusiones

Las consideraciones presentadas en este trabajo sugieren que el nuevo escenario internacional exige, por parte de los países de la región, estrategias externas claramente más sofisticadas que las que prevalecieron en períodos anteriores. Esta sofisticación involucra a los agentes públicos y privados y se deriva de la ampliación del alcance de la agenda de negociaciones económicas internacionales —que en lo sucesivo abarque temas específicamente comerciales— y

del surgimiento de nuevas formas de inversión, cuya captación depende en buena medida de la capacitación comercial y técnica de los empresarios de los países en desarrollo.

En este contexto, la diplomacia económica tiende a adquirir un papel cada vez más relevante en las relaciones multilaterales y en los esquemas de integración que se van conformando en la región. La opción preferencial por el multilateralismo no puede eludir el hecho de que, en una economía mundial donde se difunden procesos de integración profunda, de comercio administrado y de preferencia, tal política puede revelarse insuficiente para enfrentar los desafíos emergentes. Estrategias subregionales y regionales pueden adquirir, en este cuadro, un papel fundamental como líneas auxiliares de la estrategia externa de los países en desarrollo.

La política industrial y de comercio exterior también tiene su papel redefinido, en el marco de las transformaciones por las que pasa la economía mundial. La liberalización comercial y los procesos de integración en curso en la región colocan a América Latina en la tendencia internacional de reducción de obstáculos a los flujos de comercio, pero —indiscutiblemente— reducen el margen de autonomía nacional en el manejo de la política de importación como instrumento de política industrial. Esto significa que la política de importación deberá ser, necesariamente, poco activa en cuanto es un instrumento de la política industrial, y se convertirá en un instrumento de apoyo a las exportaciones como contribución de la política de comercio exterior a la estrategia industrial.

El perfeccionamiento de los instrumentos, del aparato institucional y de los servicios de apoyo a las exportaciones se torna esencial dentro de una estrategia externa basada en el "activismo" y en la búsqueda, por parte de los países latinoamericanos, de la recuperación de las parcelas de mercado internacional, drásticamente reducidas por la crisis de los años 80.

Notas

1. Machado, J.B.M. (1991) *Integração econômica e tarifa externa comum no Cone Sul*. En: *Integração Latino-*

Americana, n° 167, Buenos Aires, BID-INTAL.

2. TEECE, D.J. (1992) *Support policies for strategic industries: impact on home economies*, en OECD (1992)

América Latina-Japón: urge un "puente" sobre el Pacífico

→ **Mladen Yopo H.**

Periodista y cientista político; consultor de la Comisión Sudamericana de Paz.

I. Introducción

No hay Presidente, ministro o empresario de América Latina que se precie de tal, que no tenga puesto sus ojos en los "milagros" económicos de Asia y, en especial, del Japón de la "Era Hensei", término que remite a la paz, el crecimiento y la realización de ese país.

Esto no es casualidad, si se considera que Asia es la región que ha alcanzado las tasas de crecimiento más altas y estables de los últimos decenios a nivel mundial. De esta forma, por ejemplo, destaca el hecho que mientras la milenaria China está aumentando su economía a un ritmo de un 10% anual, países como Tailandia y Malasia lo hacen a un 8%, Indonesia a un 6% y rápidamente se asoman otros países, como Vietnam, que pocos imaginaron hace no muchos años. Todo ello, por cierto, sin tomar en cuenta el resto de los miembros la de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como Singapur y Brunei, y los cuatro dragones de esas latitudes: Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur.

En la punta de este liderazgo mundial está Japón. La maduración lograda luego de la reestructuración de postguerra le han otorgado el control del 16% del PNB mundial; según un estudio comparado entre Japón y EE.UU., efectuado en 1991, el país asiático lidera en 13 de las 17 tecnologías de punta: entre otras, en la automatización, electrónica y transporte; también cuenta con eficientes, dinámicos e innovativos sistemas de producción, distribución y comercialización; grandes superávit comerciales (en el año 1992, éste ascendió a la cifra récord de US\$ 107.060 millones); y una creciente influencia en el flujo financiero mundial, tanto de inversiones como de ayuda al desarrollo.

Los avances mostrados son importantes en el contexto del fin de la Guerra Fría y del posterior desmoronamiento del socialismo del Este, pues nuevos factores como los de índole económico, tecnológico y cultural están influyendo en la conformación del poder mundial al ir perdiendo sentido los que caracterizaron esta confrontación estratégica (ideológico-político-militar).

Hace algunos años el extinto gobernante de Pakistán, Ali Butto, despectivamente calificó a Japón como un "animal económico". Aunque muchas personas sigan pensando así por el avasallador, frío y sistemático copamiento del *Japan Inc.* de los mercados mundiales, la realidad es que Japón es mucho más que un actor meramente económico.

II. Las dificultades de la *Kokusai*

Kokusai es la palabra japonesa para la internacionalización. Detrás de ella, se esconde la pretendida máxima nipona de transformarse, en un contexto de neoglobalismo, (*Pax Consortis* con EE.UU. y Europa) en un Estado-Industria Cultural. Sin embargo, y a pesar del interés latinoamericano por Asia y por Japón en particular, de los enormes cambios mundiales acontecidos y de que los primeros vínculos Japón-América Latina se remontan a 1609, cuando el gobernador de la Nueva España, Rodrigo de Vivero, negoció asuntos comerciales, de navegación y actividades misioneras con el señor del feudo de Kazuza, Tokugawa Iyeyasu, aún subsiste un Pacífico que se entrepone entre los Andes y el Monte Fuji.

Muchas son las razones que han impedido lazos más estrechos entre el Sol Naciente y la América Morena. Destacan la lejanía geográfica, cultural e histórica, en especial el sentir a América Latina como zona de influencia exclusiva de EE.UU.

También están aquellas prioridades globales que ha fijado Tokio para operar sus intereses en este nuevo orden mundial en formación. Para ello, los esfuerzos nipones han tendido a concentrarse en la Ronda de Uruguay del GATT; en las tensas relaciones comerciales con Europa y Estados Unidos donde Japón sigue aumentando su superávit comercial (en enero de 1993, el excedente con EE.UU. alcanzó US\$ 2.950 millones, mientras que con la CEE llegó a los US\$ 2.740); en el fortalecimiento de su propio espacio económico, es decir, la "esfera de coprosperidad asiática"; y en el auge de conflictos regionales de raíces diversas y cuya

peligrosidad hoy se avalan en la tenencia de armas de destrucción masiva. A este respecto, no hay que olvidar que la viabilidad y desarrollo de Japón es totalmente dependiente del acceso de materias primas, energéticos, alimentos y mercado.

Influyen también en la debilidad de estos contactos, la importancia menor de América Latina en el escenario mundial y la propia incapacidad externa de la región para afianzar lazos más allá de los históricos. Todo ello ha redundado para que las relaciones japonesas-latinoamericanas sigan centradas, en lo esencial, en el área económica.

III. Prioridades dentro del bajo perfil

Dejando de lado aquellos países caracterizados como asilos de impuesto como Islas Caimán, Bahamas, Bermuda y Panamá, que han acaparado cerca del 70% de los US\$ 44 mil millones de las inversiones niponas acumuladas en América Latina entre 1951 y 1991 —inversiones no productivas y que distorsionan una mirada del patrón real—, ésta ha mostrado una baja porcentual y real en relación a años anteriores. Al respecto, cabe señalar que a principios de la década del ochenta la región fue receptora del 17% de la inversión extranjera acumulada de Japón, mientras que a principio de los noventa ésta decae al 12,4%.

Las razones de ello, en primer lugar, las podemos encontrar en los readecuamientos globales de la inversión nipona hacia la Europa de Maastricht, la América del Norte del NAFTA —especialmente EE.UU.— y en su propia esfera de influencia asiática. En relación a esto, una encuesta realizada hace unos meses atrás por el Banco de Importaciones y Exportaciones de Japón, expresaba que las 115 mayores compañías transnacionales del país tenían la intención de destinar 25% de sus inversiones en Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia, frente a un pretendido 3% en América Latina, 26% en la CEE y 19% en EE.UU.

En segundo lugar, destacan los efectos y temores que aún genera la llamada década perdida en América Latina, donde Japón vio comprometido el 18% de su deuda bancaria y el 10% de su deuda pública: es decir, cerca de US\$ 46 mil millones. No es casualidad, entonces, que el ex-presidente de Brasil, José Sarney, antes de abandonar su cargo haya expresado que "perseguir el capital japonés era como alcanzar el horizonte".

A pesar que esta realidad prácticamente significó "cerrar" el mercado latinoamericano a préstamos e inversiones, en el último tiempo, el alto riesgo ha sido conjugado con otros factores que han ingresado a la agenda global del Japón, como los de seguridad y rentabilidad, con valores y políticas más universalmente aceptadas, como reformas económicas, capacidad exportadora, crecimiento, estabilidad democrática, acuerdos de integración y protección ambiental.

Esto ha significado que, dentro de los estrechos límites de prioridad que sustenta la región, los inversionistas japoneses hayan mostrado interés en los llamados "cachorros de jaguares", como bautizó la revista *Prospect* del *Swiss Bank Corporation* a Colombia, Chile, México y Venezuela.

Entre ellos, México sigue estando en el *top* por la magnitud de su mercado, por su cercanía con EE.UU. y por su pertenencia al NAFTA, llegando Japón a ocupar el segundo lugar en las operaciones de *maquila* y en recientes inversiones como la nueva planta de montaje de la Nissan por más de US\$ mil millones.

En Chile, hasta pasado la segunda mitad de la década del ochenta, la inversión nipona era casi nula, alcanzando un promedio anual no superior a los US\$ 5 millones. Sin embargo, por un mayor conocimiento mutuo, de estabilidad del sistema y, en especial, por el aumento del comercio bilateral, se ha registrado una creciente inversión japonesa en las áreas forestal, minera y pesca, ascendiendo en 1991 a US\$ 423.714.000.

Brasil ha sido la otra cara de la medalla. Este, que había recibido cerca del 75% de la inversión real acumulada hasta fines de la década del ochenta, ha sufrido sucesivas mermas producto de la persistente crisis económica, unida a remezones políticos, y de las divergencias entre los respectivos gobiernos en relación a las formas de pago de los cerca de US\$ 18 mil millones adeudados a los acreedores japoneses.

En el contexto de colaborar con EE.UU., Japón ofreció apoyar un fondo de inversiones para la región en el marco de la Iniciativa de las Américas, reducir las amenazas a la estabilidad del orden económico mundial —como la deuda— a afianzar su propia globalización. También Japón ha continuado otorgando otras formas de financiamiento a la región, como la ayuda para el desarrollo (9.1% del total mundial).

En relación al comercio, en primer lugar, cabe señalar que éste ha seguido manteniendo el patrón colonial que lo ha caracterizado históricamente: es decir, mientras Japón importa productos de bajo valor agregado —algunos hortofrutícolas, metales en bruto y semiprocesados, así como productos mineros y crudo, entre otros— exporta a la región bienes terminados con una alta incorporación tecnológica.

Por otro lado, si bien se ha notado una intención de América Latina de diversificar su comercio con Tokio, en la realidad éste sigue centrado en un grupo pequeño de productos. De esta manera, si se analiza la canasta de los primeros 20 rubros de exportación más importantes de la región al mercado japonés, sólo seis abarcan más del 50%: productos mineros, metálicos y crudo.

El comercio nipón-latinoamericano ha continuado construyéndose sobre la base de la globalización del nuevo *Japan Inc.*, en que si bien se mantiene el esquema piramidal y las prácticas de *zokus*—alianza informal entre el gobierno y las empresas privadas—, las bases van adquiriendo más funciones. De esta forma, en el comercio entre Japón y América Latina, encontramos tres actores por la parte asiática.

En primer lugar, está el gobierno, base del proyecto nacional y parte superior de la pirámide, a través del Fondo Extranjero de Cooperación Económica (OECF), de los seguros para el comercio y la inversión mediante el Ministerio de Industria y Comercio (MITI), de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y de los créditos del Banco Exportación e Importación de Japón.

En segundo lugar, están las mismas nueve *sogo shoshas* que dominan gran parte de la inversión en la región: la *Mitsui*, la *Mitsubishi*, la *Suminoto*, la *Marubeni*, la *C. Itho*, la *Nissho Iwai*, la *Kanematsu*, la *Nichimen* y la *Toyo Menken*. Por último, están las compañías japonesas con subsidiarias en América Latina, las que generalmente importan y exportan sus propias mercaderías. Para 1987 éstas ascendían a 806, es decir un 9% de las 8.933 empresas japonesas con filial en ultramar.

Con Brasil y Chile es con quien Japón muestra el mayor déficit comercial. Así, por ejemplo, en los primeros nueve meses de 1991 el superávit de Brasil alcanzó US\$ 1.548 millones de un total de US\$ 3.291 que arrojó el intercambio comercial. En el caso de Chile, al finalizar 1991 el superávit

alcanzó US\$ 998 millones. Por otro lado, Panamá y México son los países de la región que muestran el mayor déficit en su balanza comercial con Japón. En el caso de Panamá, las grandes exportaciones deben atribuirse básicamente al registro de barcos pertenecientes a las compañías niponas en este país.

En 1991 las exportaciones de la región a Japón representaron menos de un 4% del total, ascendiendo ésta a US\$ 9.273 millones, mientras que las importaciones de América Latina alcanzaron un 4% en el mismo año, con un valor de US\$ 11.449. Descontando el distorsionador caso de Panamá, América Latina tiene un pequeño saldo a favor de un comercio bastante equilibrado.

V. Las trabas del mercado nipón: el caso de Chile

Durante 1991 Japón se había convertido, con el 18,2% de captación, en el principal socio comercial de Chile: importó US. 1.664 millones y exportó 647.7 millones, relegando a EE.UU. a un segundo lugar. El crecimiento sostenido de las ventas de Chile hacia el mercado japonés, se caracteriza por un escaso valor agregado y un bajo grado de diversificación. La oferta exportable de ese país a Japón se concentra en un 66,4% en el sector químico-minero, 15,8% en el forestal, 13,6% en el pesquero, 4,1% el agrícola y sólo 0,1% el manufacturero.

A nivel de productos se observa una participación significativa del cobre y sus derivados (cerca del 45%), otros productos mineros (más del 20%), harina de pescado (3,2%), productos del mar (8,3%), celulosa (2,9%), mientras que la fruta fresca y los productos agroindustriales han sido de menor importancia. Las importaciones chilenas de Japón alcanzan alrededor de un 8,5% del total, y están compuestas principalmente por automóviles, artículos electrónicos, sistemas computacionales, maquinarias y equipos, manufacturas diversas, textiles y confecciones.

En relación a las restricciones, Japón ha avanzado lentamente hacia una mayor liberalización de su comercio. Un informe de la *American Chambers of Commerce* (organización de negocios de EE.UU.), expresó en 1991 que si bien el mercado japonés es más cerrado que el de EE.UU. y de otros países, "es mucho más abierto que hace cinco años.

Aun cuando la tasa de arancel promedio de Tokio sobre los productos manufacturados es de sólo un 2%, permanece-

cen altas las tarifas para productos que Chile exporta como químicos, manufacturas metálicas y papel. El arancel promedio simple a que están afectas las exportaciones chilenas es del 8,7%.

En todo caso, las principales exportaciones de Chile al ser productos primarios no pagan arancel, como el mineral de cobre y cátodos, hierro, maderas en bruto y artículos de madera, celulosa, harina de pescado, entre los más importantes. Este, sin embargo, no es el caso de los productos del agro cuya tasa promedio alcanza el 12,1%. Entre los más afectados por las tarifas están ciertas especies frutícolas (uva fresca 16,5%), cereales, productos pecuarios, pescado (fresco, congelado y ahumado 5,0% y en conserva 8,0%), agroindustriales (alrededor de un 25%, por ejemplo, para las legumbres y hortalizas en conserva) y alimentos procesados (puré de tomate 25%, jugos de manzanas 22,5%).

Dada la composición de la canasta exportada a Japón, las barreras no arancelarias se concentran principalmente en el campo fitosanitario. Tokio, en este sentido, no reconoce regiones libres de plagas sino países. Al tener Chile una región infectada por la mosca de la fruta, Japón no permite la entrada de fruta fresca aunque ella venga de regiones no contagiadas y alejadas por más de 1000 kms. del centro de contagio (EE.UU. y la CEE, con normas fitosanitarias tan estrictas como las japonesas, aceptan esta realidad y, por lo mismo, son destino de más de 35 variedades de fruta fresca).

El procedimiento utilizado por Japón para el ingreso de frutas frescas incluye experimentaciones variedad por variedad, lo que convierte a estos procesos en muy lentos y costosos. Hasta la fecha, y después de años de negociaciones entre los organismos de salud vegetal de ambos países, Japón sólo ha autorizado la entrada de uvas de mesa y del kiwi. Seguir este procedimiento para el resto de la oferta exportadora del país, por lo tanto, resulta prácticamente impensable dado los costos del tratamiento cuarentenario en origen, la pérdida de calidad por la demora y por los precios menores a los esperados.

VI. ¿Uno o más Pacíficos?

Aunque América Latina sea interesante para parte del actual liderazgo nipón, la región sigue siendo un actor no prioritario para la política exterior nipona. Hoy, las prioridades japonesas están centradas en variables estratégicas

como la definición del poder internacional; los desequilibrios del mundo desarrollado y las tendencias a conformar grandes bloques que podrían ser muy perjudiciales para el libre comercio y, por ende, para la seguridad nipona si se afianzan tendencias proteccionistas en el contexto de la llamada *trade war*; por último, en la explosión de conflictos localizados regionalmente en Europa, el Oriente Medio y África, pero cuyo impacto podría ser global.

Ello ha puesto en la cima de las prioridades japonesas las relaciones con EE.UU., Europa y con sus pares asiáticos. Ahí está para Japón la definición del nuevo orden y de su propia seguridad.

Por otro lado, parece importante destacar que Japón padece de serios enquistamientos estructurales internos, que se visualizan, por ejemplo, en la fatiga y corrupción del sistema político, para trascender de su rol de potencia económica a una de alcance global, lo que lo limita seriamente para una inserción más integral en otras esferas del quehacer mundial. Algunos autores hablan de la necesidad de una segunda reforma Meiji —perestroika japonesa de 1868 que termina con los shogunatos—. Hoy, tras las últimas elecciones, se abre esta posibilidad al perder el Partido Democrático Liberal la mayoría de la Dieta (Parlamento) después de 38 años de reinado absoluto.

La realidad latinoamericana tampoco parece ayudar mucho a un mayor interés nipón en ella. Aparte de los problemas de distancia geográfica y cultural, potencian esta muralla del Pacífico la deficitaria inserción exterior de la región hacia la comunidad asiática en general y, en especial, el economicismo que la guía, el que poco contempla los aspectos culturales, sociales y políticos. En relación a esto último, cabe destacar que una encuesta realizada en Japón no hace mucho, revelaba que el sentimiento nipón hacia América Latina es favorable, pero no demasiado fuerte como para obligar al liderazgo a adoptar nuevas iniciativas en torno a la región. De esta forma, mientras un 25% de encuestados expresó sentimientos de afinidad por Latinoamérica por motivos diversos —las migraciones japonesas de las décadas pasadas, fascinación por aspectos históricos y culturales, vivacidad de su pueblo—, sólo un 2% consideró urgente desplegar más esfuerzos para consolidar los vínculos.

Definir estrategias más complejas de inserción son de suma importancia, si es que se desea avanzar en un desarrollo más integral de los vínculos con Japón. En este sen-

tido, las políticas exteriores latinoamericanas deberían incluir contactos no sólo con actores económicos; la formalización de nuevas instancias de diálogo; la jerarquización de relaciones con otros países de la esfera de coprosperidad asiática, incluso aquellos pequeños como Brunei o el socialista Vietnam; el poner en la agenda nipona-latinoamericana temas de seguridad integrada como el comercio, el medio ambiente, la democratización del escenario internacional, la transferencia tecnológica y la generación de una zona de paz en la Cuenca del Pacífico. Estos serán factores decisivos para una mayor comprensión mutua que lleve al liderazgo nipón a transformar su retórica en una verdadera intención de estrechar relaciones.

Cuadro 1
Regiones en desarrollo: pronósticos de crecimiento

Tasa de crecimiento (en porcentajes anuales)	1982-92			Escenario base (1992-2002)		
	PIB	Con- sumo per capita	PIB per capita	PIB	Con- sumo per capita	PIB per capita
	Africa al Sur de Sahara	2.0	-1.3	-1.1	3.7	0.4
Asia del Este	3.0	5.2	6.4	7.3	5.9	5.9
Asia del Sur	5.2	3.1	2.9	5.3	2.7	3.4
Medio Oriente y África del Norte						
Países en Desarrollo en Europa y Asia Central	-0.4	-1.1	-1.3	2.1	1.4	1.4
América Latina y Caribe	1.9	-0.1	-0.2	3.9	1.6	2.1

Fuente: Basado en Banco Mundial, Escenarios de Base, febrero de 1993.

Cuadro 2
Cuatro escenarios mundiales 1990-2015: Resultados económicos
 (crecimiento anual del PIB en %)

Escenarios	Región								
	América del Norte	Europa Occidental	Japón	Economías dinámicas del Asia	Europa Central	CEI	Resto del Mundo	Mundo(1)	
Crecimiento equilibrado	3	3,25	3	7	3,25	2,25	4,5	3,75	244
Nueva configuración global	3,5	1,75	4,25	7,25	1,5	-0,25	3,75	3,25	230
Renacimiento europeo	1,75	2,75	3,75	6,25	4,25	3	3,75	3	212
Crisis global	1,75	1,75	3	5	1	0,75	2,5	2,25	174
Crecimiento anual de Población	0,75	0,25	0,25	1,25	0,25	0,50	1,75		1,50

Aclaraciones: (1) Index 1990=100

Fuente: Scanning the Future, Central Planning Bureau, SDV Publishers, The Hague, 1992.

Cuadro 3

Participación de América Latina en las Importaciones

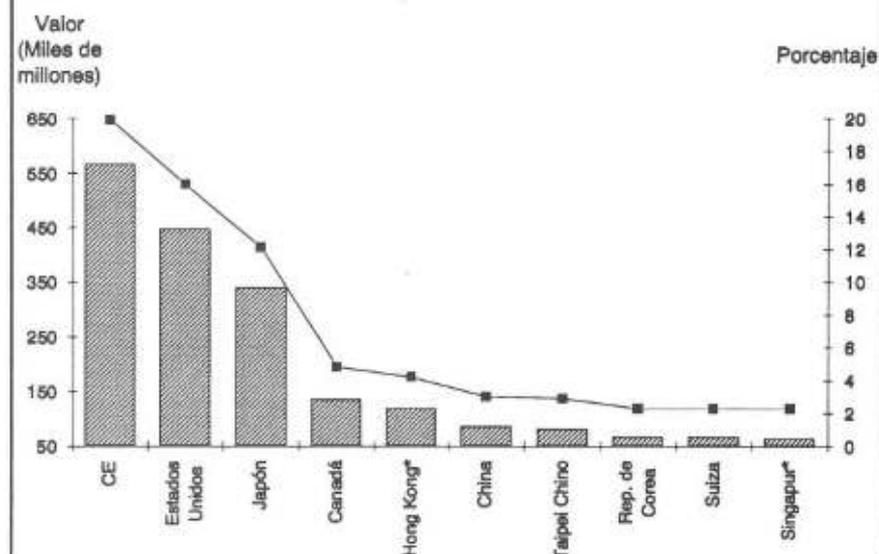
y exportaciones de la CE, los Estados Unidos y Japón, 1970-90

(cifras como % del total)

Año	Extra CE ¹		Estados Unidos		Japón	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1970	8,10	7,21	11,98	13,18	7,11	5,15
1975	5,94	7,08	11,92	14,49	4,26	8,06
1980	5,90	6,35	12,19	16,33	3,95	6,27
1985	7,45	4,11	12,58	13,07	4,66	4,10
1986	6,08	4,24	10,74	12,87	4,64	3,85
1987	5,78	4,10	10,95	12,49	4,00	3,34
1988	6,04	3,79	11,10	12,46	4,23	3,05
1989	5,92	3,79	11,63	12,20	4,00	2,97
1990	5,48	3,75	12,42	12,57	3,93	3,06

Aclaraciones: ¹Comercio global de la CE excluyendo el comercio entre sus estados miembros.
Fuente: Doc. IRELA y EUROSTAT, External Trade Statistics, varios números, Bruselas-Luxemburgo; FMI Direction of Trade Statistics, varios números, Washington D.C.; y cálculos de IRELA.

Diez principales exportadores considerando la CE como única entidad comercial y excluyendo el comercio intracomunitario



* Comprende las reexportaciones.

Fuente: Focus, Boletín de Información GATT N° 98, Abril 1993

América Latina y el Caribe ante la actual coyuntura de la Ronda Uruguay

↔ SELA, ALADI, IICA y CEPAL

Documento elaborado por las Secretarías del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para la Reunión de los Ministros del Grupo de Río responsables de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay con el Director General del GATT, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 17 de setiembre de 1993

I. Introducción

El próximo 17 de setiembre se celebrará en Montevideo, Uruguay, una reunión de los Ministros del Grupo de Río responsables de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, con el Sr. Peter Sutherland, Director General del GATT.

Las circunstancias actuales de la Ronda Uruguay, caracterizadas por un intenso dinamismo iniciado a partir de los acuerdos alcanzados en Tokio en julio pasado por los Estados Unidos, la Comunidad Europea, el Japón y Canadá, hacen particularmente oportuna la ocasión para que los Ministros presenten planteamientos claros y francos al Director General del GATT, en cuanto a sus intereses y requerimientos principales en esta fase de final de la Ronda. Esta reunión habrá de contar con la flexibilidad necesaria para la realización de dichos planteamientos y para proporcionar, al Sr. Peter Sutherland, una visión precisa del alcance y la importancia de la posición de la región en el sistema multilateral de comercio.

El encuentro se caracteriza, asimismo, por una circunstancia especial, dado que además de su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, el Dr. Sergio Abreu es Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda a nivel ministerial y el Director General

del GATT es, al propio tiempo, Presidente del mismo Comité a nivel de Altos Oficiales.

Según informaciones que provienen de nuestros representantes en Ginebra, los objetivos del Director General del GATT para esta reunión, son entablar un contacto personal con los Ministros, manifestar sus ideas sobre los elementos que se requieren para la conclusión de la Ronda y transmitir comentarios sobre algunas de las características de la posición de otros socios comerciales.

El Canciller Abreu invitó adicionalmente a varios organismos regionales con el fin de que colaboren con la realización del encuentro. Es en este contexto, que la Secretaría Permanente del SELA, la CEPAL, la ALADI y el IICA, con la colaboración del proyecto LATINTRADE, han elaborado el presente documento, el cual se espera pueda contribuir al mejor desarrollo de los debates y al logro de resultados fructíferos en la reunión de Montevideo. Este esfuerzo de cooperación es producto de la voluntad de trabajar conjuntamente en el área comercial manifestada por dichos organismos en la reunión interagencial celebrada, en el marco del SELA, el año pasado.

En dicho documento se hace una evaluación del contexto económico internacional en el que se está produciendo esta etapa final de las negociaciones comerciales multilaterales, un análisis desde la perspectiva latinoamericana y caribeña de los resultados obtenidos hasta el presente en el proceso negociador, incluyendo una evaluación preliminar del "Paquete Sectorial de Tokio" y el señalamiento de sugerencias que contribuyan a formalizar la respuesta de la región ante los acontecimientos que se producen y se habrán de producir en el marco de la Ronda Uruguay.

II. América Latina y el Caribe en la economía mundial

Las estrategias de desarrollo de la región han experimentado un vuelco importante en los últimos tiempos. Ello ha sido motivado por la creciente percepción de que en el actual contexto mundial, el logro de la competitividad internacional y la inserción más dinámica en los mercados internacionales se ha convertido en condición indispensable para el crecimiento sostenido. Un aspecto clave de esta estrategia ha sido la reforma de la política comercial, la cual se ha orientado hacia el logro de una creciente neutralidad en los incentivos, a otorgar prioridad al mercado como mecanis-

mo asignador de recursos y a la reorientación del aparato productivo.

A partir de mediados de los ochenta, América Latina y el Caribe se embarcaron en procesos de liberalización comercial. En mayor o menor medida, todos los casos han conllevado al desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y una rebaja de los aranceles. Estas tendencias se han visto complementadas por un movimiento hacia la celebración de acuerdos de libre comercio a nivel regional y por una intensa participación en las negociaciones comerciales multilaterales.

La evidencia de regímenes comerciales más abiertos y orientados a la exportación está claramente señalada en el reporte anual del Director General del GATT para 1993¹, en el que se mencionan las medidas autónomas de liberalización comercial llevadas a cabo desde 1986 en 18 países latinoamericanos y del Caribe. Pese a este esfuerzo reformador, el aumento en el valor del comercio mundial de mercancías que se ha venido registrando desde 1983, no ha traído aparejados beneficios concretos e importantes para América Latina y el Caribe, habiendo participado las exportaciones de la región en menor medida que las de las naciones industrializadas en la recuperación comercial. De hecho, la participación de los países de la región en el comercio mundial se ha reducido drásticamente en las últimas cuatro décadas, habiendo pasado de 12,4% en 1950 a apenas el 4% en 1992².

En contraste con la disminución de la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, las exportaciones a la propia región muestran un dinamismo superior que las destinadas al resto del mundo, hasta el punto que el mercado regional absorbe en la actualidad más del 50 por ciento de las exportaciones de manufacturas de los países de la región.

Al igual que el comercio intrarregional, las importaciones globales de los países latinoamericanos y caribeños también han mostrado un gran dinamismo, habiéndose incrementado las mismas en un 24% en 1992, porcentaje que representa más del triple del promedio mundial. La reducción de barreras arancelarias y no arancelarias ha influido significativamente en la demanda de importaciones y ha permitido un mejor acceso tanto a los proveedores regionales como extrarregionales.

Es necesario tener presente que la marginalización del comercio regional se ha producido pese al gran esfuerzo

exportador que ha realizado la región. Si bien existen razones endógenas, los principales factores que determinan la capacidad para competir en los mercados de terceros países están dados por las condiciones que rigen el acceso a esos mercados. Los problemas por los que está atravesando el sistema de comercio internacional no auguran buenos presagios para un aumento de las exportaciones de los países latinoamericanos y caribeños hacia destinos extrarregionales. Tal como señala el informe del FMI sobre la economía mundial, "A pesar de los importantes beneficios que en términos de crecimiento económico ha brindado a muchos países la rápida expansión del comercio, parece cernirse una amenaza sobre cualquier nuevo progreso en esta área, y se corre el riesgo de que se acentúe la proliferación reciente de obstáculos al comercio. Se ha hecho difícil ampliar a otros sectores (agricultura, textiles y servicios) las normas multilaterales de comercio no discriminatorio que se negociaron para el comercio de productos manufacturados. Los países industrializados han estado recurriendo, cada vez en mayor medida, a los derechos antidumping y compensatorios y a los obstáculos no arancelarios. Esto ha ocurrido de manera simultánea con un énfasis en las balanzas comerciales bilaterales —a veces incluso en sectores específicos— y un acentuado interés en el comercio administrado, con frecuencia en el contexto de bloques comerciales regionales. En contraste con las significativas liberalizaciones comerciales emprendidas por muchos países en desarrollo, abundan en otros los aranceles y las restricciones cuantitativas."³

Son los países en desarrollo los que en mayor número se han embarcado en actividades de liberalización y a quienes se les ha exigido liberalizar su comercio antes de poder optar a ser miembros del GATT y obtener fondos de los organismos financieros multilaterales. En tal sentido, son los países industrializados, y no las naciones en desarrollo, quienes disfrutan de un trato excepcional.

Si bien la celeridad y características de los cambios estructurales en las exportaciones de los países de la región, habrá de sustentarse en gran medida en la integración regional y subregional, éstos dependerán fundamentalmente del fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Dado el perfil histórico de las exportaciones regionales, habrán de extraerse más beneficios, en el corto y mediano plazo, de la liberalización multilateral del comercio que de la proveniente de mecanismos de liberalización regionales o

subregionales. Todos los países de la región tienen importantes lazos comerciales con Estados Unidos, mientras que la Comunidad Europea constituye un destino clave para las exportaciones regionales. Asimismo, las relaciones comerciales con Japón y los países del Sudeste Asiático, si bien no han sido todavía suficientemente explotadas, constituyen un enorme mercado potencial para las exportaciones regionales.

Si bien los países de la OCDE manifiestan unánime respaldo a la liberalización, sus prácticas apuntan en la dirección opuesta. Los ajustes económicos que con tanto coraje han adelantado los países latinoamericanos y caribeños se ven ahora amenazados por la incapacidad de los países industrializados para emprender acciones recíprocas. Desde el inicio de la Ronda Uruguay en 1986, por ejemplo, más de 60 países en desarrollo y antiguas economías de planificación centralizada han liberalizado su comercio unilateralmente, mientras que han sido apenas doce las naciones industrializadas que han respondido en tono similar, y tan sólo una la que ha llevado a cabo una total liberalización (Nueva Zelanda).⁴

La Ronda Uruguay se desenvuelve en una difícil atmósfera económica y política. Muchos de los participantes, tanto desarrollados como en desarrollo, enfrentan un desaceleramiento del crecimiento, un aumento del desempleo y grandes deudas internas y/o externas. Más aun, en muchos países, el exceso de capacidad en industrias tradicionales y las intensas presiones generadas en éstos y otros sectores más modernos, tales como la electrónica, por la emergencia de competidores industriales, han agudizado el proteccionismo. Políticamente, los gobiernos de los países industrializados lucen inseguros, y los partidos gobernantes o las coaliciones se muestran vulnerables a cualquier cambio de apoyo. Mientras tanto, la ola democrática que ha invadido a los países en desarrollo y a las economías de planificación centralizada ha llevado a que las demandas políticas en pugna hayan impuesto nuevas limitaciones a su capacidad de negociación. Aunado a ello, está el hecho de que esta es la ronda de negociaciones comerciales multilaterales más ambiciosa y compleja que ha habido hasta la fecha, lo cual, sumado al gran incremento en el número de participantes, ha complicado y dificultado el proceso negociador y el logro de un consenso.

Las reformas de ajuste estructural llevadas a cabo en toda la región han requerido de extensos esfuerzos por

parte de los gobiernos involucrados, con costos sociales considerables. El éxito de estos esfuerzos depende en gran parte de un entorno comercial que permita el aumento de las exportaciones hacia los mercados mundiales y que, al mismo tiempo, apoye y promueva la expansión del comercio intra-regional.

No obstante, el fracaso de la Ronda Uruguay también redundaría en detrimento de los países industrializados, por cuanto han sido estos países los que más se han beneficiado de la liberalización del comercio internacional generada en las sucesivas rondas de negociación llevadas a cabo en el marco del GATT. Los efectos del fracaso de la Ronda Uruguay para nuestros países incidirían en forma significativa en la capacidad de importación de los mismos, lo que a su vez limitaría el flujo de las exportaciones de los países industrializados hacia el mundo en desarrollo.

No obstante, tal como señalara Peter Sutherland en un discurso pronunciado recientemente, los costos del fracaso de la Ronda Uruguay serían desmesuradamente altos para todos los países involucrados:

"Ningún país, ni siquiera el más fuerte de nosotros, podría soportar las heridas que con un resultado negativo se autoinfligiría. De fracasar, no podremos continuar donde nos encontramos hoy día, sino que retrocederíamos. No nos hagamos ilusiones: de no llegar a un acuerdo para finales de este año, se socavaría el sistema multilateral de comercio y afrontaríamos impredecibles consecuencias económicas, políticas e incluso de seguridad. Disputas comerciales y profundos antagonismos entre bloques regionales causarían enormes daños a la economía mundial. El proceso de recuperación económica de los países industrializados no sólo sería obstaculizado, sino incluso revertido. Por otra parte, la economía mundial se ha beneficiado de una contribución de envergadura por parte del buen número de países en desarrollo que han puesto en marcha programas de reforma económica y liberalización. El caos en el sistema internacional de comercio que seguiría al fracaso de la Ronda Uruguay podría originar una seria interrupción del proceso en estos países también. En efecto, estas consecuencias se conocerían en toda su dimensión sólo tras un fracaso".⁵

La importancia de los mercados de las economías en desarrollo queda evidenciada por el hecho de que los mismos ofrecen actualmente la mayor esperanza de reducción, por ejemplo, del déficit estadounidense: más de dos tercios

del crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos en 1991 correspondieron a los países en desarrollo. El rol que la mejoría en el desempeño económico de los países de América Latina y el Caribe ha tenido sobre el ritmo de actividad de los países industrializados, especialmente en Estados Unidos, no es del todo conocido. Al igual que en 1991, en 1992 los países de América Latina y el Caribe continuaron siendo la región en la que las exportaciones norteamericanas mostraron mayor dinamismo (crecieron en casi 20 por ciento), habiéndose registrado un déficit con Estados Unidos cercano a los US\$ 10 mil millones. Como resultado, la participación del mercado regional en las exportaciones de Estados Unidos llegó al 16,6 por ciento, en contraste con el 13,8 por ciento registrado en 1987.

Los efectos de la apertura de la región también se han visto reflejados en los cambios producidos en la balanza comercial de América Latina con la CE y Japón. De hecho, desde 1989, las exportaciones japonesas hacia la región han ido en constante aumento, mientras que el déficit que tiene la Comunidad con América Latina en su conjunto se ha ido reduciendo paulatinamente.

La incidencia de la apertura latinoamericana y caribeña en términos de la generación de empleos en los países industrializados también es significativa. El propio Presidente Clinton ha señalado recientemente que los US\$ 2 mil millones que Estados Unidos exportó el año pasado al Caribe angloparlante generaron alrededor de 10,000 empleos en dicho país. Asimismo, se ha estimado que entre 1986 y 1990 se han generado 144,531 puestos de trabajo en Estados Unidos como resultado de la apertura mexicana.⁸

III. América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay

Como se menciona anteriormente, las reformas en las políticas comerciales que han llevado a cabo los países de la región han sido de carácter unilateral y general y han tenido como objetivo no sólo reducir las barreras al comercio intraregional, sino también aumentar su competitividad internacional y su inserción en el concierto mundial.

Debe reconocerse que esta liberalización unilateral ha constituido un importante aporte, tanto cuantitativo como cualitativo, al proceso de negociación de la Ronda Uruguay y a la concreción de sus objetivos fundamentales. Por otra parte, muchos de los países latinoamericanos y caribeños,

como consecuencia de su participación en las negociaciones que se celebran en el marco de la Ronda, han ofrecido consolidar sus aranceles y reducir aún más sus derechos en el seno del Grupo sobre Aranceles.

Por otra parte, tanto en el seno de la ALADI y organismos subregionales de integración como a nivel nacional, se viene trabajando en el reforzamiento de la competencia y en garantizar las condiciones para la dinamización del comercio, evitando las prácticas desleales del comercio. En ese sentido se viene manejando un conjunto de iniciativas que tiene como finalidad definir marcos de acción regional en temas que guardan relación directa con la estabilidad comercial y con la garantía de acceso al mercado regional. En esferas tales como la valoración aduanera, incentivos a las exportaciones, dumping, origen y solución de controversias, normas técnicas y servicios se están gestando reglas que, si bien están dirigidas al contexto regional, guardan íntima relación con las normas multilaterales del GATT y con las propuestas contenidas en el proyecto de Acta Final. Esta disposición de los países latinoamericanos y caribeños de basar su normativa regional en las disciplinas objeto de negociación en el marco del GATT, ratifica la importancia que la región asigna al proceso de negociación de la Ronda Uruguay.

Los países latinoamericanos y del Caribe se han comprometido seriamente con el éxito de las negociaciones comerciales multilaterales, hacia el cual han dirigido grandes y constantes esfuerzos de negociación. Los objetivos que ha perseguido la región en este ámbito han sido objeto de señalamiento en varias instancias internacionales.

En la V Reunión de Consulta Latinoamericana y Caribeña sobre la Ronda Uruguay⁷, en el ámbito del SELA, por ejemplo, se aprobaron diversos criterios sobre cómo evaluar los resultados de la Ronda. Los mismos deben:

—ser plenamente conducentes al logro de los objetivos de la Declaración de Punta del Este y en particular al desarrollo económico de los países en desarrollo;

—contribuir a un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso a los mercados para todos los productos sin excepción, a fin de asegurar que los países en desarrollo tengan una creciente participación en las exportaciones mundiales;

—incluir disciplinas multilaterales reforzadas y objetivas que fortalezcan y sustenten la liberalización del comercio mediante:

I pleno respeto al principio de la no discriminación;

II un efectivo trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo;

III la proscripción de todo acuerdo de repartición de mercados o comercio administrado;

IV la prohibición de cualquier acción unilateral al margen del marco legal del Acuerdo General; y

v el mantenimiento de un sistema plenamente eficaz y reforzado para la solución de diferencias.

Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en su reunión celebrada en Buenos Aires en diciembre de 1992:

"Atribuyeron fundamental importancia a la conclusión, que se vislumbra como inminente, de la Ronda Uruguay. Señalaron que sus resultados deben ser fruto de una negociación claramente multilateral que establezca un sistema de comercio internacional libre, estable, transparente y no discriminatorio, que asegure un equitativo acceso de las exportaciones a los mercados consumidores. En este sentido, destacaron la importancia que para sus economías tienen las exportaciones de productos básicos y la necesidad de que éstas, en el acuerdo final de la Ronda, no sean afectadas por la competencia desleal de economías desarrolladas, ni sometidas a restricciones arbitrarias a su comercio."

Igualmente, "llamaron la atención sobre los peligros que representan las medidas proteccionistas de algunos países o bloques regionales frente a algunas de sus exportaciones. Una guerra de carácter comercial sería muy grave y dificultaría el proceso de desarrollo obtenido a través de todas las políticas de ajuste económico adelantadas en la región. Manifestaron su deseo de que las negociaciones que se llevan a cabo en materia de productos básicos fundamentales para América Latina y el Caribe, culminen con acuerdos satisfactorios tanto para los productores como para los consumidores."

Teniendo en cuenta que el dinamismo impreso al proceso negociador de la Ronda Uruguay surgió a raíz de los acuerdos recientes de la cuadrilateral de Tokio, se presenta a continuación una descripción del contenido de dichos acuerdos, así como un análisis preliminar de sus implicaciones para la región.

a. Los Jefes de Estado de Canadá, la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón, acordaron proponer:

I La eliminación de los aranceles y de las medidas no arancelarias para farmacéuticos, equipo de construcción, equipo médico, acero (sujeto al Acuerdo Multilateral sobre Acero), cerveza y, sujetos a ciertas excepciones, muebles, equipo agrícola y bebidas espirituosas;

II La armonización a niveles arancelarios bajos para productos químicos. El documento deja abierta la posibilidad de incluir propuestas para la armonización arancelaria en otros sectores;

III La negociación de la máxima reducción posible para los productos sujetos a aranceles de 15% o más, habiéndose fijado como objetivo alcanzar una reducción del 50%, sujeto a excepciones y a que otros países exportadores aseguren un acceso efectivo a sus mercados;

IV La negociación de un corte arancelario promedio de un tercio para los productos que en algunos casos podrían llegar al 50%.

No queda claro en el Informe de Tokio cómo se va a proceder con la multilateralización de estos acuerdos. En lo que respecta a los dos primeros puntos, los países involucrados deberán modificar sus ofertas, incorporando en ellas las propuestas sectoriales. Para la instrumentación de los otros dos puntos parecería que los miembros de la cuadrilateral tienen la intención de proceder mediante negociaciones bilaterales.

b. En el proceso de multilateralización de los acuerdos, los países de la cuadrilateral tratarán que los mismos sean aceptados por los demás participantes en la Ronda como una contribución sustancial a la liberalización del comercio. Desafortunadamente, en lo que concierne a los países de América Latina y el Caribe, dichos acuerdos no representan prácticamente ningún avance en el logro de sus intereses específicos, como se podrá observar a continuación.

c. Para el análisis de los flujos de comercio involucrados en las propuestas sectoriales que se presenta a continuación se utilizó como base la información contenida en la base de datos sobre medidas de control comercial del Sistema de Análisis de Información Comercial (TRAINS) de la UNCTAD. Esta base contiene información sobre los flujos de importación a cuarenta mercados, que constituyen, aproximadamente, el 85% de las importaciones mundiales. En este sentido, todo el análisis realizado en el presente documento corresponde a las importaciones de los 40 mercados mencionados. Para el análisis de la situación arancelaria y las estimaciones sobre los efectos de reducción o eliminación de aranceles, se utilizaron las ofertas y la información comercial relativa a 1988 (1989 en el caso de Estados Unidos). Cabe señalar, además, que en el caso del sector de productos farmacéuticos, se cubre únicamente aquellos productos identificados por capítulo y/o posición arancelaria del Sistema Armonizado.

I El valor de comercio de importación cubierto por las propuestas sectoriales en materia de eliminación de aranceles y medidas no arancelarias es de US\$ 291 mil millones, lo que representa el 13.8% de las importaciones mundiales consideradas. De este total, la CE importó aproximadamente el 27.3%, Estados Unidos el 19.2%, Japón el 8.2% y Canadá el 4.7%. En conjunto, los mercados de la cuadrilateral representan aproximadamente 60% de las importaciones mundiales, y abastecen el 52% de dichas importaciones. Si a los países de la cuadrilateral se agregan los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia, Austria e Islandia), dicha cifra asciende al 70% de las importaciones mundiales.

II Los aranceles NMF vigentes actualmente para los productos cubiertos por estos sectores son los siguientes: en la CE van de 0% a 24% con 1,548 líneas arancelarias, de las cuales 15% están sujetas a medidas no arancelarias, 1,395 están cubiertas por SGP y 1,401 por preferencias para los países menos desarrollados; en Canadá, van de 0% a 29%, con 1,155 líneas tarifarias, de las cuales 4% están sujetas a medidas no arancelarias, 595 están cubiertas por SGP y 608 por preferencias para los países menos desarrollados; en Estados Unidos, van de 0% a 40% con 1,242 líneas arancelarias, de las cuales 30% están sujetas a medidas no arancelarias y 612 están cubiertas por SGP; y en Japón, van de 0% a 30% con 1,080 líneas arancelarias, de las cuales 1% están sujetas a medidas no arancelarias y 571 están cubiertas por SGP.

III De los US\$ 291 mil millones que representa el valor del comercio de importación cubierto por las propuestas sectoriales en materia de eliminación de aranceles y medidas no arancelarias, los países del SELA abastecen aproximadamente el 4%. En estos sectores, únicamente México y Brasil son abastecedores de más del 1% de las importaciones mundiales de alguno de ellos. (Equipo de construcción: Brasil 1.25%; Equipo médico: México 1.72%; Acero: Brasil 5.86%, México 1.1%; Cerveza: México 13.8%; Muebles: México 2.12%; Equipo agrícola: Brasil 1.06%; Equipo científico: México 1.77%; Madera: Brasil 1.36%; Cerámica: México 2.19%, Brasil 1.68%; y Vidrio: México 3.5%).

IV Las propuestas de armonización abarcan, por parte de la cuadrilateral, únicamente el sector químico. Además, Japón propuso metales no ferrosos, la CE textil y vestido, y Noruega, junto con otros países, pesca. El valor de importaciones cubierto por estas propuestas es de US\$ 467 mil, aproximadamente un 22% de las importaciones mundiales.

V Para el sector químico se propuso una armonización a tres niveles arancelarios: 0%, 5.5% y 6.5% que deberá realizarse en un período de 15 años. Este sector representa el 10.5% de las importaciones mundiales, con un valor de US\$ 212 mil millones. Los mercados de los países de la cuadrilateral representan casi el 50% de las importaciones mundiales y abastecen el 54% aproximadamente de dichas importaciones, mientras que los Estados Miembros del SELA abastecen alrededor del 3.5%.

1. Las propuestas sectoriales en el contexto global de las Negociaciones de Acceso a los Mercados

Es importante situar la cobertura de las propuestas sectoriales en el marco más amplio de las ofertas globales en materia de acceso a los mercados de los países de la cuadrilateral, y de lo que estas ofertas globales representan para los países del SELA, incluyendo las propuestas sectoriales. Los datos que se presentan a continuación corresponden a los flujos comerciales de 1988 (1989 en el caso de los Estados Unidos). Las exportaciones totales de los Estados Miembros del SELA a los países de la cuadrilateral cubiertas por ofertas en la Ronda Uruguay, representan un total aproximado de US\$ 90 mil millones. Este total incluye tanto productos gravables como productos libres de arancel. Si se toman en cuenta únicamente los productos gravables o

DOCUMENTOS sujetos a arancel, las exportaciones cubiertas por ofertas representan US\$ 61,100 millones.

I Aislando únicamente aquellos productos que no estaban ya propuestos a arancel cero en las ofertas originales de los países correspondientes, el valor de las importaciones en los productos propuestos para eliminación de aranceles fue, en 1988, en los cuatro mercados, de US\$ 10,362.4 millones, de los cuales apenas US\$ 390.4 fueron abastecidos por los Estados Miembros del SELA. El arancel NMF promedio ponderado de estos productos en los cuatro mercados es de 6%; si tomamos en cuenta los esquemas preferenciales, el arancel promedio ponderado, aplicado a estos productos es de 3.6%. Las ofertas arancelarias originales de los cuatro países tendrían como resultado un arancel promedio ponderado de 4.28%; al incorporar a las ofertas las propuestas sectoriales de eliminación arancelaria, el arancel promedio ponderado resultante sería de 4.27% para la región. Esto confirma claramente el hecho que los cuatro países de la cuadrilateral negociaron básicamente sectores de su interés en los que la participación en el comercio por parte de los países de la región es mínima.

II Para los productos sujetos a arancel importados desde los países de la región de los mercados de la cuadrilateral, el corte arancelario promedio contenido en las ofertas de los cuatro grandes socios comerciales, excluyendo las propuestas sectoriales, es de 31.1% (Estados Unidos: 26.2%; Canadá: 43.6%; CE: 34.9%; y Japón: 45.2%). El arancel NMF promedio ponderado por comercio es de 6% (Estados Unidos: 4.96%; Canadá: 9.66%; CEE: 8.87%; Japón: 8.31%), y el arancel promedio ponderado por comercio más favorable aplicado es de 3.60% (Estados Unidos: 3.16%; Canadá: 6.85%; CE: 4.12%; Japón: 5.69%). La reducción ofrecida daría como resultado un arancel NMF promedio ponderado por comercio de 4.28% (Estados Unidos: 3.73%; Canadá: 5.60%; CE: 5.96%; Japón: 5.31%). Al adicionar el corte arancelario contenido en las propuestas sectoriales, el corte arancelario promedio pasaría a 31.4% (Estados Unidos: 26.6%, Canadá: 44%; CE: 34.9%; Japón: 45.2%), resultando en un arancel NMF promedio ponderado por comercio de 4.27% (Estados Unidos: 3.71%; Canadá: 5.56%; CE: 5.96%; Japón: 5.31%).

Del análisis presentado se desprenden algunas conclusiones preliminares en relación con la situación actual de las negociaciones en materia de acceso a mercados:

I En cuanto a las propuestas sectoriales, se verifica que cubren sectores prácticamente de interés exclusivo para los países de la cuadrilateral.

II El corte arancelario promedio que implican las propuestas sectoriales, adicional a las ofertas originales, es mínimo pero, en todo caso, en lo que respecta a aquellos sectores propuestos para eliminación arancelaria, el mismo implicaría una pérdida muy importante para los países de la región en materia de preferencias arancelarias por SGP. Por otra parte, no se puede esperar que la eliminación de estos aranceles tenga para los países de la región un efecto importante de creación de comercio, toda vez que el arancel promedio aplicado, como ya se vio arriba, es en la actualidad de 3.36%, y una gran mayoría de las líneas arancelarias están cubiertas por el SGP y otros sistemas preferenciales.

III Un importante porcentaje de los productos cubiertos por las propuestas sectoriales está sujetos a barreras no arancelarias.

IV El comercio adicional para América Latina y el Caribe involucrado en las propuestas sectoriales no supera los US\$ 400 millones, lo que significa menos del 0.5% de las importaciones totales procedentes de países de la región en los cuatro mercados analizados, cubiertas por ofertas en las negociaciones de acceso a mercados.

V. El tema agrícola en la Ronda Uruguay

La Ronda Uruguay tiene el mérito de incorporar plenamente al comercio agrícola a las Negociaciones Comerciales Multilaterales. El solo propósito, declarado en la Reunión Ministerial de Punta del Este en 1986, de liberalizar el comercio agrícola y someterlo a normas y disciplinas reforzadas del GATT, de carácter obligatorio, abre la posibilidad de comenzar a corregir las distorsiones que han restringido dicho comercio en las últimas décadas, así como de reducir las posibilidades de conflictos comerciales.

Esto tiene especial significado para América Latina y el Caribe, cuyas exportaciones dependen en más de un tercio de la agricultura, y más aún considerando que alrededor de casi la mitad de las controversias comerciales sometidas al GATT y a sus órganos especializados, desde 1948, se han referido a productos agropecuarios y que este porcentaje ha aumentado desde 1987.⁹

Sin perjuicio de los ajustes que puedan concertar los socios comerciales mayoritarios dentro de los próximos tres

meses, el poco tiempo disponible restringe el marco de la negociación agrícola a lo ya avanzado, esto es, a los elementos del Texto sobre Agricultura del Borrador del Acta Final (Propuesta Dunkel) con las modificaciones que se derivan de los acuerdos establecidos en Blair House.

A este respecto cabe señalar que, según la información disponible, existen aún discrepancias sobre lo acordado en Blair House. Al parecer, Estados Unidos considera los acuerdos de noviembre de 1992 como definitivos y no sujetos a negociación, posición a la que Japón y el Grupo Cairns posiblemente se plegarían. Francia ha manifestado interés en renegociar algunos aspectos.¹⁰ Se teme que pudieran establecerse compromisos en materia de subsidios a las exportaciones, acceso a mercados y normas sanitarias y fitosanitarias, dejando los apoyos internos virtualmente al margen de las disciplinas internacionales y a los niveles de 1992.

Teniendo en cuenta que dichos acuerdos conforman el actual escenario de negociaciones para los países de América Latina y el Caribe, a continuación se presenta un breve análisis de los principales elementos de los mismos y sus implicaciones para los países de la región.

1. Análisis de las disposiciones sobre agricultura del Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay y los acuerdos de Blair House

En términos generales, los acuerdos Blair House implican un cierto retroceso con respecto a la Propuesta Dunkel, cuyas metas de liberalización comercial ya eran bastante modestas *vis-à-vis* los objetivos iniciales planteados en la Declaración Ministerial de Punta del Este.

En materia de **acceso a mercados**, cuyas negociaciones se iniciaron a partir de la primera semana de septiembre de 1993, el escenario de negociación estaría dado por la Propuesta Dunkel, ya que Blair House no especifica compromisos diferentes en materia de reducción de barreras al comercio. Elemento central de la liberalización continuaría siendo el compromiso universal de "arancelización"¹¹ y la consolidación de los aranceles equivalentes resultantes sobre la base de los precios internos y externos correspondientes al período 1986-1988.

En lo que respecta a los países industrializados, el compromiso de reducción arancelaria, incluidos los aranceles equivalentes, sería del 36% en seis años (a razón del 6%

anual), con un mínimo de 15% por línea arancelaria y un acceso mínimo no menor del 3% del consumo interno del período base (86-88), que aumentará hasta un 5% al final del período.

Se establece además una cláusula de salvaguardia especial para los productos agrícolas, escalonada proporcionalmente tanto en función del incremento de los volúmenes de las importaciones con relación al de los tres años precedentes, como en función del descenso de los precios internacionales, referidos éstos al período base 86-88.

En el tema del acceso al mercado la inquietud responde tanto a la sensibilidad de algunos productos como azúcar, carnes, lácteos y textiles, como a la redefinición de los términos de la cobertura y años base para la desgravación. La utilización del período 86-88 redundará en una arancelización más alta y un acceso mínimo más bajo. Incluso aunque se llegaran a eliminar las cuotas de la CE a productos como las manzanas o el banano, esta base de cálculo afectará sensiblemente las posibilidades de acceso futuro.

Un tercer elemento de discrepancia es el nivel de desagregación arancelaria a que se referirá el "acceso mínimo". La CE insiste en determinar el acceso a nivel de grupos de productos (Ej.: carnes en general en vez de tipos de carnes). Esta posición es concordante con la utilización de una "medida global de ayuda" (MGA) total para el cálculo de la reducción de los apoyos internos en lugar de una MGA por producto. Ello no sólo haría largo y tedioso el proceso de negociación, sino que tendería a facilitar la aplicación del "rebalancing" planteado por la CE y responde a la concepción inicial de la Comunidad. En todo caso el "rebalancing" está siendo considerado para el caso de los cereales.

Estas preocupaciones sobre el acceso a los mercados ya fueron planteadas en la declaración del 27 de junio del Grupo Cairns. A ello habría que agregar que el cálculo de la arancelización en ECUs puede derivar en equivalentes arancelarios ad-valorem superiores en términos de dólares, a consecuencia de las variaciones cambiarias. Ello es particularmente cierto en el caso de los productos agrícolas sujetos al llamado "ECU verde", cuya paridad cambiaria con respecto al marco y al dólar difiere de la aplicada a otros productos. Se estima que, en caso del banano, ello eleva al doble el arancel comunitario del 20%.

Con respecto a la **competencia de las exportaciones**, el Acuerdo Blair House plantea, para los países industrializados, una reducción del 36% de los subsidios directos a la

exportación, en un período de 6 años, basados en el promedio mínimo de 1986-1990. Aunque el porcentaje de reducción es similar al previsto en la Propuesta Dunkel, la extensión del período de base modificará el nivel de la MGA. En relación a la reducción del volumen de las exportaciones subsidiadas, el Acuerdo de Blair House exige un compromiso de sólo el 21% en 6 años, en lugar del 24% previsto en la Propuesta Dunkel.

La flexibilización que ofrece el Acuerdo de Blair House en cuanto a la aplicación de los compromisos de reducción de los subsidios y volúmenes de exportación, obliga a la adopción de un compromiso menor durante el período de ejecución de los acuerdos. Asimismo, el compromiso de no otorgar créditos y seguros a la exportación pareciera quedar restringido a un planteamiento de buenas intenciones y no a un compromiso obligatorio.

Las modificaciones de Blair House respecto a la definición de "perjuicio grave" clarifican el concepto pero "legalizan" los subsidios y la ayuda interna en el nivel de 1992, exonerándolos de cualquier medida compensatoria.

En el ámbito de las **medidas de apoyo interno**, el Acuerdo de Blair House considera una reducción similar a la de la Propuesta Dunkel del 20%, en 6 años, en base al promedio 1986-1988. No obstante, ello implica un retroceso por varias razones. Por una parte, define los compromisos de reducción en base a una "medida global de ayuda (MGA) **total**", en lugar de definirla por productos. Ello deja implícita la posibilidad de "rebalancing" de los subsidios a la producción, entre diferentes cultivos y productos. En segundo lugar, deja muy vago y prácticamente exime a los "pagos directos" del compromiso de reducción. En tercer lugar, disminuye el cálculo de la MGA total, al excluir del mismo los pagos directos. También disminuye el monto de la MGA total al excluir del cálculo a cualquier producto específico que reciba un apoyo interno inferior al 5% del valor de su producción total, así como al excluir del cálculo cualquier apoyo interno desligado de un producto específico y cuyo monto sea inferior al 5% de la MGA **total**.

El Acuerdo Blair House establece también una "cláusula de paz", según la cual las MGAs se congelarían al nivel de 1992 y serían exceptuadas de las nuevas disciplinas del GATT. Bajo tal cláusula quedaría amparada la nueva PAC Europea, mientras el Export Enhancement Program de los Estados Unidos se reduciría en un 21%, sobre la base de 1986-1990.

En materia de **disciplinas sanitarias y fitosanitarias**, los Estados Unidos tendrían interés en fortalecer la aplicación de "principios científicos verificables", tal como lo hizo en el TLCN. Esta posición no coincide con la de la CE y el Grupo Cairns, tal como queda de manifiesto en la declaración de éste último, en junio de 1992. En el caso de los países de la región podría conllevar serias dificultades para el acceso de sus exportaciones agropecuarias que requieren previamente de un fortalecimiento de sus sistemas e infraestructuras de sanidad animal y vegetal.

En lo relativo a **solución de controversias y antidumping**, no hay innovaciones en Blair House con respecto a la Propuesta Dunkel, pero es un punto considerado clave para el acuerdo sobre agricultura. Este aspecto es de interés estratégico para países comercialmente débiles y con poca capacidad negociadora con los grandes bloques comerciales, particularmente en el marco de esquemas de libre comercio bilaterales o plurilaterales.

En relación al **tratamiento especial y diferenciado** para países en desarrollo, el Acuerdo de Blair House mantendría las estipulaciones de la Propuesta Dunkel. En este sentido los **países menos adelantados** quedarían exentos de los compromisos de reducción de barreras a la importación, ayuda interna y competencia de las exportaciones.

En el caso de los **demás países en desarrollo**, éstas podrían aplicar tasas más bajas de reducción de los aranceles aduaneros y de los subsidios a la agricultura, siempre que el resultado no fuese inferior a las dos terceras partes de los compromisos que asuman los países industrializados. En materia de **acceso a mercados**, la reducción de los aranceles consolidados sería del 24% en 10 años, con una tasa mínima de reducción del 10% por cada línea arancelaria. En el caso de los aranceles no consolidados, habría flexibilidad para ofrecer consolidaciones al tipo máximo. En lo referente a **ayuda interna**, el compromiso de reducción sería sólo del 13.3%, con excepción de las llamadas subvenciones del "compartimiento verde". Estas no deberán ser superiores al 10% del valor total de la producción de un producto específico, en el caso de una MGA establecida por producto, o del 10% del valor de la producción agrícola total, si se trata de un apoyo de carácter general al sector.

De lo expuesto anteriormente, se desprenden algunas reflexiones que podrían orientar la reacción de la región en materia de comercio agrícola y de acceso a los mercados, tanto en lo que respecta a la fase final de las negociaciones de la Ronda Uruguay, como a la etapa posterior de la puesta en práctica de los acuerdos y compromisos a que se llegue.

1. Comercio agrícola

Con relación a los acuerdos avanzados hasta ahora (Dunkel/Blair House), los siguientes aspectos requerirían, entre otros, particular atención por parte de los países de la región:

I La incorporación de todos los productos agrícolas a las negociaciones sobre acceso a mercado y a las nuevas disciplinas multilaterales, incluyendo el banano y las frutas.

II El cumplimiento estricto de los acuerdos de liberalización para los productos tropicales, logrado en la Reunión de Mitad de Período y la incorporación de **todos los productos tropicales**.

III Evitar que se acepten los Acuerdos de Blair House en materia de compromisos de reducción de la ayuda interna, por cuanto la utilización de una MGA **total** unida al "rebalancing" que ello implica y a la disminución de la MGA por exclusión de algunas medidas y el método de cálculo, colocan en una situación de ventaja a bloques como la CE. Esto puede derivar en una manutención de la situación de distorsión del comercio internacional y puede continuar afectando a los países latinoamericanos, exportadores netos de productos agrícolas básicos. Ante una imposibilidad de negociación de lo anterior, habría que considerar la factibilidad de una compensación en materia de acceso a mercados y de tratamiento especial y diferenciado.

IV Considerar reducciones de las barreras arancelarias y no arancelarias a productos procesados, al mismo nivel o más allá de los productos agrícolas primarios y se conceda acceso preferencial a exportaciones de países en desarrollo con mayor valor agregado. Este aspecto no fue incorporado a las propuestas del acuerdo final, lo que obligará a cada país de la región a un esfuerzo analítico a lo largo de

la nomenclatura arancelaria, con miras a cautelar el mercado a futuro.

v La definición más detallada de la metodología de arancelización, cuya vaguedad actual afectará el acceso de las exportaciones latinoamericanas (Ej.: banano y el mecanismo de las bandas de precio).

También cabe considerar el replantamiento de los períodos de base, tanto para la arancelización y la fijación de contingentes de acceso mínimo, como para los compromisos de reducción de apoyo interno, tema éste que también preocupa a algunos de los grandes socios comerciales.

vi La necesidad de establecer criterios detallados que permitan abrir negociaciones futuras para la definición de las medidas concernientes al trato especial y diferenciado, más allá de los mayores plazos y los menores compromisos de reducciones. En este sentido habría que avanzar en la definición de mecanismos compensatorios a países importadores netos de alimentos y de programas de cooperación y ayuda para el fortalecimiento y modernización de la infraestructura sanitaria y fitosanitaria, así como de la estructura institucional y legal para el cumplimiento de los compromisos de la Ronda.

vii La necesidad de prestarle especial atención al sector de los recursos naturales. Lo anterior se vería potenciado si la región actuase en conjunto y se aprovecharan las alianzas con otros países en función de intereses comunes. En este sentido podrían señalarse:

i La conveniencia de que las posiciones de la región fuesen concordantes con las del Grupo Cairns.

ii La conveniencia de que los países de la región participantes del Grupo Cairns, promoviesen el apoyo de ese Grupo a los intereses específicos de otros países latinoamericanos y caribeños, como una forma de facilitar las alianzas más amplias mediante, por ejemplo, el apoyo a medidas en favor de países importadores netos de alimentos.

iii La conveniencia de aprovechar la coincidencia de posiciones con otros países industrializados y en desarrollo y más allá del Grupo Cairns, para la defensa del tratamiento especial y diferenciado.

2. Acceso a los mercados

Es importante señalar que la Ronda Uruguay debe contribuir con nuestros objetivos de desarrollo, para lo cual es fundamental y prioritario el tema del acceso a los mercados.

Es por ello que América Latina y el Caribe requiere de avances concretos y significativos en este sector. Exportaciones crecientes, seguridad de acceso, transparencia y claridad en las reglas, eficiencia y agilidad en la solución de diferencias, aplicación de la cláusula de nación más favorecida, son, entre otros, elementos que garantizarían para los países de la región la contribución más amplia del comercio internacional a su proceso de desarrollo.

Por otra parte, el "equilibrio global" del paquete final debe significar beneficios "netos" para todos los participantes en la Ronda. El examen de la situación actual, sin embargo, permite percibir un riesgo considerable: la adopción de un paquete "mínimo" en acceso a mercados y de poca incidencia para el incremento del comercio de exportación de la región, junto con elementos considerablemente más onerosos para los países de América Latina y el Caribe, especialmente en aquellos componentes tales como propiedad intelectual, servicios, medidas relativas a la inversión, salvaguardias y otros. Cualquier paquete final de la Ronda Uruguay que no incluya un componente en materia de acceso a mercados que satisfaga a los países de la región, no habrá de contribuir a los objetivos de desarrollo que actualmente se plantean los países de América Latina y el Caribe.

Dicho paquete final está ya parcialmente contenido en la Propuesta de Acta Final de la Ronda Uruguay elaborado por Dunkel, la cual ha sido aceptada como base de discusión. La reapertura de las negociaciones en relación a este proyecto, tanto en lo que respecta a la ampliación del temario como a la modificación de las disposiciones ya acordadas, podría acarrear graves demoras en el proceso negociador y poner en entredicho el éxito definitivo de la Ronda Uruguay¹².

3. Consideraciones de índole general

Vale la pena señalar que la Declaración de Punta del Este prevé que el Grupo de Negociación sobre Mercancías (GNM), "antes de la conclusión formal de las negociaciones, realizará una evaluación de los resultados logrados en ellas desde el punto de vista de los Objetivos y los Principios generales por los que se regirán las negociaciones, enunciados en la Declaración, teniendo en cuenta todas las cuestiones de interés para las partes contratantes en desarrollo."

Al respecto, conviene llamar la atención sobre el hecho de que en su discurso pronunciado en el Comité de Negociaciones Comerciales el pasado 31 de agosto, el Director General del GATT se refirió a la necesidad de llevar a cabo dicha evaluación antes de la conclusión de las negociaciones, para lo cual se mantendría en estrecho contacto con todas las delegaciones con miras a la definición de la fecha más oportuna para la realización de este ejercicio. Sería importante que los Ministros del Grupo de Río aprovecharan la reunión de Montevideo para llamar la atención del Sr. Sutherland acerca de la prioridad que la región le atribuye a este objetivo.

Cabe recordar que en la XVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA se le solicitó a la Secretaría Permanente que presente los elementos de base que permita a los Estados Miembros del SELA evaluar los posibles resultados de la Ronda Uruguay en el marco de la VI Reunión de Consulta sobre las negociaciones comerciales multilaterales que se ha mantenido abierta a tal fin. Sería recomendable llevar a cabo este ejercicio antes de la reunión de evaluación de la Ronda Uruguay que habrá de llevarse a cabo en el marco del GATT.

Asimismo, no debe olvidarse dentro de las tareas futuras, el ofrecimiento que el Presidente Bush hiciera al anunciar la Iniciativa para las Américas de que *"al iniciarse los últimos meses de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, me comprometo a establecer una estrecha colaboración con las naciones de este Hemisferio", señalando más adelante que "para poner de manifiesto ante nuestros vecinos de América Latina y el Caribe nuestra decisión de alcanzar esa meta, (lograr, en la Ronda Uruguay un comercio libre y equitativo) procuraremos lograr reducciones arancelarias más drásticas en esta Ronda, en la esfera del comercio de productos que revisten especial interés para ellos"*. (Comentarios del señor Presidente George Bush sobre la alocución referente a la Iniciativa para las Américas, 27 de junio de 1990).

4. Planteamientos generales

A continuación se esbozan cinco planteamientos de carácter general que podrían ser compartidos por los participantes de la región y que podrían servir como base de un mensaje de América Latina y el Caribe. Dichos planteamien-

DOCUMENTOS tos se podrían sustentar y ampliar en base a los comentarios temáticos arriba presentados.

—Beneplácito por el reinicio de las negociaciones y la disposición de la región de desplegar todos los esfuerzos necesarios para mantener el dinamismo del proceso negociador.

—Expresión de frustración y desencanto por el tiempo perdido debido al retraso de tres años en los trabajos en la Ronda, y a la creciente bilateralización del proceso durante este período. Esta bilateralización produjo, por una parte, un retraso excesivo y, por la otra, la concentración de los esfuerzos en la solución de problemas bilaterales, haciendo a un lado a los demás participantes en la Ronda, viciando el proceso multilateral, y por ende, impidiéndoles a estos últimos la defensa y la negociación de sus intereses legítimos.

—Expresión firme del compromiso de los países de la región con los principios y objetivos de la Declaración Ministerial de Punta del Este, así como con los compromisos adoptados en Montreal.

—Señalamiento de que la región tiene en marcha un proceso de evaluación permanente de la evolución de las negociaciones en función de sus intereses nacionales y regionales. Este proceso se lleva a cabo tanto en Ginebra como en las capitales y en los organismos regionales.

—Indicación clara de que la Ronda Uruguay no puede darse por concluida sin que sus resultados incluyan una respuesta positiva y efectiva a los planteamientos y problemas de los países de la región, y sin que dichos resultados cumplan plenamente con los principios y objetivos de la Declaración Ministerial de Punta del Este.

5. Comentarlos y líneas de acción

Derivado del análisis precedente, se presentan a continuación algunos comentarios y líneas de acción relativos a la participación de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay:

—El reciente paquete sectorial acordado en la Cumbre de Jefes de Estado del Grupo de los Siete no se significa por alcanzar un efecto importante en la creación de comercio para nuestros países;

—Continúa la incertidumbre respecto de obtener avances efectivos en el acceso al mercado en sectores considerados sensibles y en donde la región tiene una mayor competitividad;

—Plantear la necesidad de:

i lograr como tema central y prioritario un acceso pleno a los mercados de los principales productos de exportación de la región;

ii mantener sin modificación los acuerdos contenidos en la llamada Agenda Dunkel y no incorporar nuevos temas al mismo;

iii continuar insistiendo en la liberalización efectiva del comercio agrícola, para lo cual se debe, en paralelo, estar atentos a las distintas consultas y negociaciones que celebren los países industrializados;

iv llevar a cabo, por parte de los organismos y los países de la región, tanto individual como colectivamente, una evaluación constante de los acontecimientos que se vayan produciendo en la fase final de la Ronda Uruguay y con anterioridad a las evaluaciones que se realicen en el marco del SELA y de la que debe efectuarse en la propia Ronda Uruguay;

v reiterar la disposición de los países de la región de seguir contribuyendo, dentro de sus posibilidades, al éxito de la Ronda Uruguay y al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio.

6. Cooperación Técnica

Con el objeto de sustentar la labor de negociación de la fase final de la Ronda Uruguay, se considera oportuno llevar a cabo las siguientes tareas:

a El uso frecuente del proceso de consulta y concertación que se está llevando a cabo en el marco del SELA sobre la Ronda Uruguay, propiciando un mayor acercamiento entre las capitales de la región, los negociadores de Ginebra y los organismos involucrados.

b El apoyo técnico de organismos regionales de cooperación, especializados en diferentes temas a las tareas individuales y de concertación de posiciones que decidan adoptar los países. Este apoyo requerirá agilidad, dado el poco tiempo disponible, y la coordinación y acción conjunta de la labor de apoyo, tanto a objeto de compatibilizar enfoques, como del uso más racional de los limitados recursos disponibles.

c Solicitar al Sr. Sutherland, la colaboración de la Secretaría del GATT con LATINTRADE y los organismos regionales involucrados en lo que se refiere al proceso de negociación y de evaluación que lleva adelante la región.

1. GATT, "Panorama de desarrollos en el comercio internacional y el sistema de comercio".
2. El crecimiento del comercio mundial desde finales de la ronda Tokio en 1979 ha estado confinado básicamente a los países industrializados; en la década de los 80, las exportaciones de los países en desarrollo aumentaron apenas un 1,6%, al tiempo que su participación en el comercio mundial cayó del 29 al 21%.
3. FMI, World Economic Outlook, 1993.
4. Informe Anual del GATT 1991, GATT, Ginebra.
5. Intervención del Director General del GATT ante el Comité de Negociaciones Comerciales, 31 agosto 1993.
6. Dornbusch, Rudiger, North-South Trade Relations in the Americas: The Case for Free Trade, IDB-ECLAC (WP-TWH-17), febrero 1993, p. 16.
7. Ginebra, julio de 1990.
8. Este análisis de las propuestas sectoriales fue realizado por el proyecto PNUD/UNCTAD/CEPAL/OEA/SELA/BID "LATINTRADE". El mismo se refiere a los Estados Miembros del SELA.
9. UNCTAD, Doc. TD/B/39 (2)/CRP.1.
10. Al respecto, sería importante solicitar al Sr. Sutherland sus comentarios respecto de la reunión de los Ministros de Agricultura de la CE, que se celebrará el próximo 20 de septiembre.
11. La "arancelización" o "tarificación" consiste en transformar en aranceles (o "equivalentes arancelarios") el efecto de todas las otras barreras en frontera, distintas del arancel común. Para ello se utiliza el diferencial entre precios externos o internacionales CIF y precios domésticos, expresado en porcentaje del valor CIF.
12. En el documento de la Secretaría Permanente del SELA titulado "Análisis y Comentarios sobre el Proyecto de Acta final de la Ronda Uruguay" (SP/CL/XVIII.O/DI N° 19) se hace una evaluación del paquete Dunkel, desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe.

Declaración de Montevideo

Reunidos en Montevideo el 17 de septiembre de 1993, con la presencia del Director General del GATT, Peter Sutherland, y luego de haber examinado las perspectivas de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Ministros de los Países del Grupo de Río expresamos nuestra preocupación respecto del estado actual de las negociaciones, así como nuestra determinación de alcanzar un resultado significativo y equilibrado que contemple adecuadamente los intereses de la región.

1. Manifestamos nuestra satisfacción por el relanzamiento del proceso negociador a nivel multilateral, tras dos años de escasos progresos. La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay en los próximos meses, es condición indispensable para superar la difícil coyuntura por la cual atraviesan actualmente la economía y el comercio internacionales.

2. Reiteramos nuestro compromiso de desplegar todos los esfuerzos necesarios para mantener el dinamismo del proceso negociador e instamos a todos los participantes a respetar los objetivos y principios establecidos en la Declaración de Punta del Este y los acuerdos alcanzados en la revisión de mediano plazo.

3. La forma en que se han conducido hasta ahora las negociaciones, por su lentitud y como resultado de la bilateralización del proceso, ha relegado los intereses de la región, contraviniendo los acuerdos de llevarlas a cabo mediante una amplia participación y transparencia. La reanudación de las negociaciones sobre la base de estos principios, constituye una condición necesaria para recuperar el tiempo perdido y avanzar en estas áreas.

4. En consonancia con los objetivos de la Ronda Uruguay, nuestros países han liberalizado en forma autónoma y significativa el acceso a sus mercados. Los demás participantes de la Ronda Uruguay, sobre todo los de mayor peso comercial, se han beneficiado con esta apertura. Al mismo tiempo, nuestras ofertas de acceso y la contribución positiva en las áreas tradicionales y nuevas han permitido impulsar las negociaciones multilaterales.

Sin embargo, la región no ha sido objeto de reciprocidad;

por el contrario, ha visto agravada su situación por la violación de los compromisos de statu quo, la adopción de nuevas medidas proteccionistas y el no acatamiento de las recomendaciones de los Grupos Especiales del GATT. En este contexto, nos preocupa especialmente las restricciones a las importaciones de banano, impuestas recientemente por la Comunidad Europea en forma inconsistente con las disposiciones vigentes del GATT; Igualmente las restricciones impuestas por la Comunidad Europea a las importaciones de manzanas y por Estados Unidos respecto al tabaco, son ejemplos claros de esta situación.

5. Una conclusión equilibrada de la Ronda requiere un resultado satisfactorio en el área de acceso a mercados. Constatamos con inquietud que la situación continúa siendo insatisfactoria en sectores prioritarios para nuestros países, como lo son la agricultura, los textiles, los productos tropicales y los productos derivados de la explotación de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se formulan propuestas cero por cero que, si bien pueden ser beneficiosas para los países industrializados, no constituyen respuesta adecuada a los requerimientos de la región.

6. Reiteramos que el sector agrícola es clave y prioritario para los intereses de nuestros países. Para el éxito de la Ronda y la consecuente aceptación por la región de los resultados de un paquete final, es imprescindible que se logren resultados significativos en este campo. Estos deben asegurar una liberalización sustancial del acceso a los mercados, la reducción del sostén interno y de los subsidios a la exportación y la instrumentación de medidas sanitarias y fitosanitarias, sobre la base de las disposiciones y disciplinas establecidas en el Proyecto de Acta Final.

7. El Acuerdo Blair House, resultado de un entendimiento entre los Estados Unidos y la CE, representa un debilitamiento del Proyecto de Acta Final, alejándonos de la apertura agrícola que nuestros países persiguen. La región ha aceptado el Proyecto de Acta Final como la base para alcanzar un acuerdo en las negociaciones agrícolas, no obstante que sus modestos alcances están lejos de satisfacer los objetivos y expectativas de los países latinoamericanos. Las negociaciones sobre acceso a mercados en materia agrícola deberán mejorar esos alcances, de manera de lograr un paquete aceptable.

Consideramos que la reforma de la agricultura constituye un proceso continuo orientado a la eliminación de todas las medidas que distorsionan el comercio agrícola mundial.

8. Entendemos que los intentos de apertura de los textos del Proyecto de Acta Final conllevan un riesgo serio de ruptura del delicado equilibrio alcanzado, que puede conducir al fracaso de la Ronda.

9. La creación de una estructura institucional –Organización Multilateral de Comercio–, que garantice el cumplimiento de las reglas acordadas en la Ronda, incluyendo un sistema de solución de diferencias efectivo y vinculante, es un instrumento necesario para garantizar el equilibrio de derechos y obligaciones de las Partes y llevar a los Estados a renunciar a medidas unilaterales, buscando la solución a sus disputas en el contexto multilateral.

10. Es indispensable que los grandes países comerciales deberán adoptar en los próximos meses las decisiones políticas necesarias para concluir las negociaciones con resultados que, contemplando equilibradamente los diversos intereses, promuevan la liberalización y la expansión del comercio mundial, eviten la discriminación y fortalezcan el sistema multilateral de comercio.

Los países latinoamericanos evaluarán el paquete global de la Ronda, y condicionarán su aceptación a que se alcancen dichos resultados.

Montevideo, 17 de septiembre de 1993.

La experiencia mexicana sobre propiedad industrial

✦ **Juan Antonio Toledo Barraza**

Director de Patentes de la Dirección General de Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI)

El siguiente artículo resume la ponencia presentada por el autor en el "Seminario Regional sobre Protección y Gestión de la Propiedad Industrial en el marco del acuerdo de colaboración empresarial en América Latina y el Caribe", organizado por el Programa Bolívar y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), realizado en la sede del SELA, en Caracas (Venezuela), del 9 al 10 de septiembre de 1993.

Las ideas de este artículo reflejan estrictamente una opinión personal del autor y no implican una posición institucional de SECOFI.

I. Introducción

En la actualidad, la mayor parte de los países que avanzan con rapidez en el terreno económico mundial, basan su éxito en la calidad de los técnicos, los profesionales y en general en las personas educadas que trabajan en sus unidades de producción, en contraste con lo que ocurría en otras épocas, cuando la abundancia de recursos naturales, de energéticos y de mano de obra barata eran factores fundamentales para el desenvolvimiento de una nación en el contexto económico internacional.

No podría ser de otra manera en una época de acelerado cambio tecnológico y de creciente integración de los mercados. En la nueva competencia, es el talento con que se desarrollan las habilidades y capacidades cognitivas que se acumulan, y no los recursos estáticos con que se cuentan, lo que determina la velocidad a la que progresan o se desarrollan las naciones.

Los retos y oportunidades que nos deparan las transformaciones mundiales en marcha, obligan a los países a prepararse y planificar con el objeto de responder activamente a esos desafíos. Para acelerar el desarrollo productivo de un país, nos enfrentamos con el problema general de aumentar el aprovechamiento del conocimiento científico-

tecnológico en las distintas actividades de producción de bienes y servicios. Es éste el contexto más amplio en el que tiene sentido el proceso de transferencia de tecnología entre empresas e instituciones de investigación y desarrollo; es decir, la vinculación entre actividades productivas, científicas y tecnológicas.

Este proceso de vinculación o asociación no puede entenderse como coincidencia forzosa, inmediata y meramente mercantil entre las mentalidades, los intereses y las labores de quienes trabajan y producen en el sector académico y en el sector productivo. Comprender la vinculación como un modelo simple, en el que la universidad y los centros de investigación y las empresas se sitúan en las puntas de una cuerda cuya distancia hay que acortar por principio, no conduce a la comprensión cabal de la problemática compleja que entraña el fenómeno general de la introducción del conocimiento científico-tecnológico en las actividades productivas. Más bien, la vinculación resulta ser un concepto comparativamente más fértil cuando se le entiende en un sentido amplio, como el conjunto de medios, acciones y políticas para acercar entre sí las fuentes de conocimiento científico-tecnológico que existen en un país con sus unidades de producción de bienes y servicios.

En este sentido, la protección a los derechos de propiedad intelectual constituye un elemento fundamental para propiciar un mejor acercamiento entre los generadores de conocimiento científico y tecnológico y los demandantes de sus resultados. El perfeccionamiento y la modernización del sistema de propiedad industrial, es una condición decisiva para favorecer, en lo específico, los esfuerzos que llevan a cabo los individuos y las empresas para mejorar la productividad, la calidad y la tecnología en el seno de las actividades industriales y comerciales.

La modernización de la industria y el comercio en nuestros países, no sólo hoy por hoy, sino como un proceso continuo en los años por venir, requiere de un marco jurídico e institucional de propiedad industrial que brinde seguridad y certidumbre suficientes a los particulares, respecto a que los esfuerzos que ellos emprendan en mejorar procesos y productos, por la innovación técnica y su desarrollo comercial, les serán debidamente reconocidos por el Estado y respetados por la sociedad.

Por el contrario, en ausencia de tales condiciones jurídicas e institucionales, es de esperarse que los avances futuros en el mejoramiento de la productividad, de la calidad y

de la tecnología en nuestros países serán azarosos; su continuidad y permanencia inciertas; y su arraigo en la cultura industrial y tecnológica de los sectores productivos y del conocimiento poco probable.

La modernización del sistema de propiedad industrial constituye un factor clave para propiciar un proceso amplio, dinámico y duradero del mejoramiento de la productividad, de la calidad y de la tecnología en los negocios industriales y comerciales en el país, tal como es necesario en el nuevo contexto económico internacional.

II. El nuevo modelo de desarrollo industrial en México.

1. Antecedentes

El modelo de desarrollo industrial seguido por México desde finales de la Segunda Guerra Mundial, basado en una estrategia proteccionista y fuertemente regulada de sustitución de importaciones, amplió en un grado considerable la base industrial del país a lo largo de las cuatro décadas en que el modelo estuvo en funcionamiento. La industria creció de manera notable y fue un factor importante de la expansión económica general del país en esa época.

Sin embargo esa expansión, satisfactoria en términos de los objetivos generales que se buscaban de ampliación y diversificación de la industria mexicana, adoleció de varios problemas que se hicieron más notorios con el transcurso del tiempo.

Algunos de esos problemas, fueron: 1) ciertas ineficiencias en la producción y comercialización, que se manifestaban en costos de fabricación y distribución comparativamente más altos que los observados en otros países; 2) concentración considerable de la producción y comercialización en un número relativamente pequeño de empresas, lo cual conlleva márgenes de ganancia superiores a los prevalentes en países con sistemas más proclives a la competencia en el mercado; 3) deficiencias en la calidad de muchos productos de fabricación nacional, en relación a los manufacturados en otras naciones y un ritmo menos rápido de innovación de productos, cambio tecnológico e incremento de la productividad en el registrado en la misma época en la industria de otros países.

Como consecuencia del agravamiento de estos problemas, con el paso del tiempo el modelo de desarrollo indus-

trial de sustitución de importaciones, se volvió gradualmente menos conducente al logro de los objetivos de crecimiento económico por arriba del incremento poblacional y de satisfacción de las demandas de los consumidores. Además, los problemas de costos, calidad y cambio técnico impedían muchas veces a los productos industriales mexicanos competir en los mercados de exportación, por lo que la generación de divisas para financiar las importaciones necesarias constituía un cuello de botella que restringía la capacidad de crecimiento de la economía.

En el marco de una economía cerrada al exterior, el aumento de la productividad dentro de las unidades de producción industrial en el país, el mejoramiento de la calidad de sus productos y la introducción de nuevos bienes al mercado, como prácticas normales de las empresas para mantener la delantera frente a sus competidores, avanzaban naturalmente sólo en la medida en que lo requería el grado de competencia prevaleciente en el propio mercado nacional, debido a la protección que existía contra la competencia de productos provenientes del extranjero. Además, la inestabilidad macroeconómica que empezó a manifestarse en la economía mexicana durante los años setenta, desalentaba las inversiones que son base para la modernización industrial y tecnológica.

En tales condiciones, resultaba inhibida la capacidad de la industria para generar con mejoras tecnológicas los niveles de remuneración por persona ocupada que se deseaba pagar. De ahí que, para apuntalar los niveles de remuneración ofrecidos en la industria, se otorgaban subsidios a las empresas, a fin de permitir que éstas obtuvieran una rentabilidad suficiente en sus operaciones.

Así, al inicio de la década de los años ochenta, México se encontró entre los países que resultaron más adversamente afectados por el aumento de las tasas de interés internacionales y por la caída de los precios de las exportaciones de los productos primarios.

2. El papel de la modernización tecnológica

Para superar estas dificultades, desde mediados de la década de los ochenta el gobierno Mexicano empezó a introducir cambios de fondo en el modelo de desarrollo industrial del país. Destacan entre esos cambios la apertura a la competencia internacional, la liberalización de la inversión extranjera, la eliminación de los subsidios a la industria y la

erradicación de diversas reglamentaciones y controles gubernamentales sobre la industria que habían llegado a ser excesivos y le restaban agilidad de respuesta en las nuevas circunstancias de mayor competencia que se configuraban. El nuevo modelo enfatiza la competencia en el mercado interno y la promoción de exportaciones como medios para recuperar la eficiencia y el dinamismo en las actividades industriales.

Resulta comprensible que las políticas gubernamentales seguidas en el pasado para el desarrollo científico y tecnológico del país hayan comenzando a revisarse a la luz de las modificaciones fundamentales del modelo de desarrollo industrial. Desde el inicio del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se han puesto en marcha, entre otras, nuevas reglas para el financiamiento público de las actividades científicas y tecnológicas en el país; una legislación más avanzada en materia de protección a la propiedad industrial, desregulación de la contratación privada de tecnología; creación de mejor infraestructura y organización en lo tocante a metrología, como apoyo del sistema de calibración y certificación de la calidad.

En este contexto específico de transición, la generación de las ventajas comparativas dinámicas que requiere el nuevo modelo implica un gran reto: el aprovechamiento productivo del conocimiento. Por ello, las políticas de ciencia y tecnología, así como las de educación y entrenamiento de todo tipo de recursos humanos, son estratégicas para el desarrollo económico y no son, como en el pasado, políticas meramente coadyuvantes al desarrollo social y de importancia relativamente secundaria para el éxito económico.

Una premisa fundamental del actual gobierno en relación con esto, es la clara distinción entre la ciencia y la tecnología, tanto en lo relativo a sus naturalezas y propósitos, como en lo concerniente a las políticas para promover una y otra.

De la misma manera, se busca impulsar una nueva mentalidad de competitividad tecnológica entre las empresas industriales, debido a que el prolongado proteccionismo que existió en México durante casi 40 años dio como resultado una escasa comprensión entre el personal directivo e intermedio de las empresas respecto al papel que desempeña la tecnología para competir en el mercado. Esta problemática del sector industrial en materia tecnológica se refleja en los siguientes aspectos:

—una incipiente cultura tecnológica y falta de formación gerencial o empresarial hacia la productividad, la calidad y la tecnología;

—una cultura gerencial tradicional que se refleja en una baja demanda por tecnología en el sector industrial;

—la falta de demanda por tecnología en el sector industrial y la carencia de agentes de enlace entre la oferta y la demanda conducen a un bajo aprovechamiento de la oferta tecnológica disponible en el país y,

—una orientación de los investigadores y de los centros de investigación y desarrollo hacia la realización de actividades científicas y académicas, así como una concepción de contraste respecto a las necesidades de investigación y desarrollo de los sectores productivos.

3. El mercado de la tecnología en México

No se ha desarrollado en México un mercado de tecnología, es decir, un sistema amplio en el que la demanda y la oferta de tecnología estén razonablemente vinculados, para permitir un mejor aprovechamiento productivo del conocimiento por parte de las empresas del sector industrial. En la actualidad, apenas empieza a crecer aunque enfrenta varias dificultades:

- Por el lado de la oferta

La investigación y el desarrollo de tecnología en las Instituciones de Educación Superior (IES) y en los centros ad-hoc (CAH) pertenecientes al sector público ha estado generalmente por debajo del potencial que ofrece el personal y la infraestructura disponible, debido a que los incentivos para los investigadores y desarrolladores potenciales de tecnología no han sido siempre los correctos; históricamente la producción científica en las IES ha sido favorecida tanto por los incentivos curriculares como económicos establecidos y en los CAH públicos la productividad de la investigación y el desarrollo tecnológico no ha sido suficientemente estimulada por las políticas de dirección y de presupuesto seguidas en el pasado.

Esto ha implicado que la oferta de tecnología por las IES y los CAH no ha sido generalmente abundante. Por su parte, el escaso desarrollo propio de tecnología al interior de las empresas, aunado a un comportamiento antagónico entre

éstas por operar en una economía cerrada y relativamente pequeña, no ha dado como resultado una fuerte oferta local de tecnología proveniente del sector productivo nacional, por lo que ha habido mayor recurrencia a la oferta de tecnología de empresas del extranjero.

- Por el lado de la demanda

El proteccionismo hacia el sector industrial en las cuatro décadas anteriores, hizo posible que la rentabilidad de los negocios radicara en fuentes distintas al buen uso de los conocimientos técnicos. El interés en la tecnología era poco frecuente entre la mayoría de las empresas del país, consistente especialmente de medianas y pequeñas empresas.

Esto ha empezado a cambiar a partir de la apertura al comercio internacional desde hace cinco años, por lo menos en las regiones de mayor tradición industrial; pero el mayor interés de las empresas no se manifiesta todavía en una mayor demanda efectiva por tecnología.

Junto con esto, se observa una gran diversidad de necesidades en materia tecnológica por parte de las empresas, desde formalización u optimización en muchos casos de sus actividades rutinarias de tipo técnico, hasta investigación y desarrollo original en un afán de innovación en casos menos comunes.

- Enlace entre oferta y demanda de tecnología

La baja demanda por tecnología y la poca oferta local disponible han implicado que el mercado de tecnología en México sea muy "delgado" o "tenue". En este contexto, la evolución natural del mercado de tecnología en el país ha conducido a la creación de sólo un pequeño número de agentes de enlace tecnológico (como empresas de consultoría tecnológica o de ingeniería, centros de competitividad de negocios, bases de datos o redes privadas de información tecnológica, etc.). El poco desarrollo de estos agentes se explica por varios factores, que entorpecen de manera natural su crecimiento y multiplicación, entre los cuales destacan los siguientes:

—Su sobrevivencia depende de alcanzar cuando menos un nivel mínimo confiable de demanda por sus servicios, para cubrir sus costos fijos; esta condición (masa crítica) es por lo general difícil de establecer cuando la demanda es baja y su incremento es lento;

—Existen notables economías de experiencia (curvas de aprendizaje) en la función de agente de enlace, por lo que al inicio de la actividad de cada uno de éstos los costos operativos son relativamente altos, si bien tienden a descender con la experiencia que se va adquiriendo luego; igualmente, hay economías de escala notables, al menos en lo tocante a los gastos de ventas, pues mientras mayor es la clientela del agente menor es el costo de éste por darse a conocer y adquirir una reputación en el mercado. La recuperación de los altos costos en el arranque de cualquiera de estos agentes es incierta, cuando la propensión de las empresas a pagar sus servicios es baja ("precio de reserva" bajo);

—Hay externalidades y problemas de "bien público" en la provisión de determinados servicios de los agentes de enlace, como es el caso de la información tecnológica; esto desalienta la inversión privada en estas actividades, cuyo beneficio público o colectivo sí hace conveniente la participación de diversas entidades públicas.

Cada uno de estos factores y la combinación de ellos, crean dificultades para el surgimiento, la multiplicación y el desenvolvimiento duradero de los agentes de enlace. Es en este punto donde el desarrollo del mercado de tecnología en el país tiene su principal obstáculo, incluso en el caso favorable de un aumento gradual de la demanda por tecnología y de un incremento progresivo y simultáneo de la oferta local.

Además, los tres grupos de problemas genéricos señalados en relación a la oferta, a la demanda y al enlace entre éstas, interaccionan fuertemente entre sí, motivo por el cual no es trivial la corrección de la problemática que representa el desarrollo del mercado de tecnología en el país. Por ejemplo, enfatizar la generación de ingresos propios por venta de tecnología entre los incentivos para reorientar en cierto grado las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de los CAH del sector público y de las IES, sólo puede conducir a un resultado satisfactorio si existe suficiente demanda efectiva por dicha tecnología de parte de las empresas y si existen agentes de enlace suficientes que propicien el contacto de las empresas y los CAH o las IES.

Asimismo, elevar con carácter sostenido o permanente la demanda de las empresas por tecnología que ofrecen las IES o los CAH del sector público, sólo es viable si éstos mejoran las características de su oferta de tecnología en términos de calidad y oportunidad del servicio o de confiden-

cialidad y reserva respecto a las investigaciones y desarrollos tecnológicos efectuados; esto es difícil de asegurar mientras se mantenga una marcada diferencia de cultura entre el mundo industrial y el académico, sin el puente que constituyen los agentes de enlace (incluyendo a los que no son independientes, sino están estrechamente asociados a la empresa o a la institución de educación superior o centro ad-hoc de investigación, formando parte o extensión de éstos).

4. El papel de la propiedad industrial

El sistema de propiedad industrial constituye un instrumento fundamental para apoyar la competitividad de las empresas. En este sentido, en el caso de México, desde el inicio de la presente administración se fijó como meta alcanzar un alto nivel de protección legal a la propiedad industrial comparable a la existente en los países más industrializados. Con este propósito, los individuos y las empresas establecidas en el país no estarán en desventaja en relación a sus competidores de otros países, con lo cual podrán aprovechar las oportunidades de participar de los flujos de tecnología y capitales que se dan a nivel mundial y para los cuales el contar con un sistema de propiedad industrial con altos estándares de protección es una condición necesaria para tener acceso a ellos. De esta manera, el otorgar mayores niveles de protección fue concebido como un instrumento de apoyo a la política industrial y tecnológica.

La política de modernización del sistema de propiedad industrial se definió con base en cuatro elementos: 1) una nueva legislación en materia de propiedad industrial; 2) la creación de la infraestructura institucional necesaria para garantizar la eficiencia de las tareas técnicas y legales que son típicas de una oficina gubernamental de propiedad industrial, así como de actividades de promoción y apoyo a la industria sobre la importancia de conocer y saber usar este instrumento de competitividad en una economía abierta; 3) la adhesión a los tratados internacionales más relevantes en la materia administrados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y 4) la creación de un tribunal especializado en propiedad industrial.

La modernización del sistema de propiedad industrial se inició con la publicación de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, en junio de 1991. A dos años de su aplicación los resultados han sido muy satisfactorios,

pero a la vez indicativos de la problemática de la falta de una cultura tecnológica entre la mayoría de las empresas del país y, en consecuencia, del poco aprovechamiento por parte de éstas para proteger sus invenciones, especialmente entre las medianas y pequeñas empresas. De la misma manera, se ha manifestado una incipiente cultura hacia la protección de los desarrollos tecnológicos de los centros de investigación y desarrollo.

Como resultado de los mayores niveles de protección que otorga la nueva Ley, las solicitudes de patente han experimentado un crecimiento acelerado. En 1992, la Oficina de Propiedad Industrial recibió alrededor de 7.000 solicitudes de patente, cantidad que representa un crecimiento del 33% en relación a 1991, en contraste con una tasa de crecimiento de entre 5 y 8% en años anteriores. En el primer semestre de 1993 el crecimiento que han experimentado las solicitudes en relación al mismo período del año pasado ha sido del 25%. De continuar esta tendencia, al final de 1993 se habrán recibido alrededor de 9.000 solicitudes, cantidad que representaría el doble de las presentadas al inicio de la presente administración. Como se puede observar, a mayores niveles de protección se obtienen mayores flujos de tecnología.

Sin embargo, cuando analizamos la composición de las cifras antes mencionadas, se encuentran elementos de preocupación, los cuales están señalando la necesidad de promover nuevas acciones para una mejor utilización del sistema.

Del total de las solicitudes presentadas en 1992 (7,000), sólo el 8% (580) corresponde a titulares nacionales; de éstas el 25% pertenecieron a empresas grandes, el 4% a empresas pequeñas, el 63% a inventores independientes y el restante 10% (58) pertenecieron a centros de investigación. Es decir, que sólo el 0.8% del total de solicitudes de patentes presentadas el año pasado correspondieron a centros de investigación y desarrollo. La tendencia para 1993 se estima de manera similar.

De lo anterior se ha desprendido la necesidad de apoyar líneas de acción en dos sentidos: 1) impulsar la importancia de la transferencia de tecnología en las empresas, como la acción más eficiente y de menor costo en el corto plazo para la modernización tecnológica de la industria a través de la creación de una unidad especializada de transferencia de tecnología con la participación del sector privado y, 2) difundir entre las empresas y los centros de investigación una

cultura que induzca a la protección de sus innovaciones, ya que las cifras de patentes de titulares nacionales no reflejan el proceso de innovación que se está dando en el país. Al mismo tiempo, en la medida en que los derechos de estas innovaciones estén protegidos y bien definidos en su alcance, se podrá apoyar de mejor manera el proceso de vinculación entre empresas y centros de investigación.

Asimismo, en materia de infraestructura institucional, para apoyar el proceso de modernización del sistema de propiedad industrial, este año entrará en operación el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que tendrá como objetivos las funciones tradicionales de otorgamiento de estos derechos, y de asesoría y orientación a la industria sobre el sistema de propiedad de nuestro país; de orientación sobre la situación que guarda la protección de los derechos de propiedad industrial en el extranjero, especialmente en los países con los que se tienen nexos comerciales y tecnológicos; y de proporcionar información sobre los avances que registran las tecnologías utilizadas en distintos sectores de la industria.

Con base en la experiencia reciente, se está diseñando un programa de promoción que permita desarrollar entre las empresas y los centros de investigación una nueva cultura en materia de propiedad industrial, la cual se basa en el respeto y aprovechamiento de la propiedad industrial de terceros y en el respeto y uso de la propiedad industrial de la empresa como un instrumento de competitividad.

Con relación al primer punto, se buscaría destacar la importancia que tiene el respetar la propiedad industrial de terceros para poder establecer relaciones tecnológicas de mediano y largo plazo, así como saber aprovechar la propiedad industrial de terceros a través de la información tecnológica contenida en los bancos de patentes, lo que permite las siguientes ventajas: 1) no comprometer recursos para proyectos tecnológicos ya desarrollados; 2) identificar hasta donde llegan los derechos de terceros; 3) conocer y utilizar tecnologías del dominio público; 4) obtener información sobre las tendencias tecnológicas de los competidores y, 5) promover la transferencia de tecnología.

Por lo que respecta al segundo punto, se buscará que las empresas y los centros de investigación puedan definir una política de protección de sus derechos de propiedad intelectual, la cual estaría orientada a destacar los siguientes aspectos: 1) selección de los instrumentos de protección; 2) selección del apoyo profesional para la redacción de so-

licitudes de patentes, es decir, redacción de reivindicaciones fuertes; 3) determinación de la protección territorial, (países dónde se debe proteger) y, 4) política de defensa de los derechos de propiedad industrial ante invasiones de terceros.

III. Consideraciones finales

En la búsqueda de un modelo de vinculación que mejor sirva a las necesidades y características propias de un país, con base en la experiencia de México, es importante analizar y buscar soluciones a los siguientes tres aspectos:

—El aprovechamiento del conocimiento científico y tecnológico no dependerá únicamente del esfuerzo que realicen las universidades y los institutos y centros de investigación y desarrollo del sector público, tanto en materia de investigación como de formación de recursos humanos. Sin crecimiento e inversión del sector productivo, los conocimientos que se generen en estas instituciones y los recursos humanos que se formen tendrán una contribución sólo parcial al avance nacional en la nueva competencia.

—La demanda natural por conocimientos científico-tecnológicos de parte de las empresas, para reforzar su posición competitiva, no será la única palanca para impulsar el avance científico-tecnológico en la nueva competencia. Ciertamente, las universidades, los institutos y centros de investigación y desarrollo son un apoyo sin el cual el progreso general parece poco viable en el país, en las condiciones presentes en las que la aparición de una cultura tecnológica en la generalidad de las unidades de producción es apenas incipiente. Estas instituciones de generación de conocimientos y formación de recursos humanos pueden contribuir significativamente a crear una cultura industrial donde la introducción de nuevos y mejores conocimientos en las actividades de producción sea un hábito constante, una costumbre.

—La acción gubernamental, por sí sola, no será la que determine el avance científico-tecnológico general del país. Las políticas gubernamentales de ciencia y tecnología, como coordinadoras y promotoras del esfuerzo de la totalidad de los actores en este campo, tienen una importancia innegable. Sin embargo, las políticas de ciencia y tecnología, tienen mayor o menor efectividad, dependiendo del contexto que exista en los sectores productivos. Las políticas científica y tecnológica, cuando se limitan únicamente a las universidades, institutos y centros de investigación, con-

ducen a logros insuficientes; el aprovechamiento cabal de nuestros esfuerzos científico-tecnológicos requiere, sin excepción, del impacto de éstos en nuestras formas de producir y generar riqueza, especialmente en el sector privado, como base de equilibrio para el desarrollo económico y social del país.

Reportes sobre la Iniciativa para las Américas

→ *Secretaría Permanente del SELA*

IPA

25 de julio de 1993

Comercio

Las perspectivas de ratificación del TLCN antes de la fecha programada para su entrada en vigor (1 enero 1994) se han ensombrecido tras una decisión judicial. Charles Richey, Juez de Distrito de una corte estadounidense, dictaminó el 30 de junio que el TLCN debía cumplir con la Ley de Política Ambiental Nacional y que la Administración Clinton ha de preparar una Declaración sobre Impacto Ecológico (EIS) antes de presentar el tratado ante el Congreso. Esta decisión podría retrasar la discusión del acuerdo, aun si es derogada por una corte superior. Podría tomar meses la preparación del EIS, lo que interrumpiría el cronograma de instrumentación del TLCN.

La Administración Clinton objeta el fallo de la corte por considerarlo una intrusión en la política exterior. En consecuencia, la Casa Blanca ha apelado el dictamen, pero es imposible saber cuándo la corte de apelaciones emitirá su decisión sobre este caso. El juicio oral ha sido pautado para el 24 de agosto. Incluso si la corte adopta una posición favorable poco después de esa fecha, le quedaría relativamente poco tiempo al Congreso para traducir el TLCN en ley habilitante nacional, debatir el proyecto, y realizar la votación. El Congreso ha de suspender sus sesiones en el transcurso del mes de octubre.

Sin embargo, la Administración Clinton continúa trabajando bajo la presunción de que se cumplirá la fecha original de instrumentación del acuerdo. La Casa Blanca se muestra lista para designar a un "hombre TLCN" que sirva de enlace entre el gobierno, otros órganos del ejecutivo, el Congreso y el sector privado. William Daley, abogado de Chicago, es

la reputada selección. Daley es un demócrata políticamente bien conectado del norte del medio oeste, región que muestra particular preocupación por los potenciales efectos del tratado sobre los empleos en el sector manufacturero de Estados Unidos. Suponiendo que acepte el cargo, el anuncio sería hecho para finales de julio.

El Representante Comercial de Estados Unidos, Mickey Kantor, señaló en una rueda de prensa celebrada el 12 de julio que confía en que los acuerdos colaterales del TLCN en materia de normas ambientales, derechos laborales y aumentos de las importaciones puedan ser concluidos a más tardar el 31 de julio. Las tres partes continúan sosteniendo reuniones en las respectivas capitales para finiquitar los arreglos.

Inversiones

Los cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo prevén que es poco probable que más de un país reciba un préstamo de inversión sectorial en lo que queda de este año. Según un funcionario del organismo, sólo las Bahamas tiene posibilidades de optar a un préstamo de este tipo. De ocurrir, el crédito quizás sería anunciado en el transcurso del tercer trimestre de este año. El funcionario señaló además que otros tres países podrían obtener préstamos de inversión sectorial en 1994, a saber, Barbados, Ecuador y Guatemala.

El Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) continúa en proceso de organización, por lo que no ha anunciado su primer proyecto. Un vocero del organismo manifestó que quizás no se anuncie ningún proyecto antes de septiembre.

Medio Ambiente

Ya se han concluido o están a punto de concluirse acuerdos marco ambientales con cinco o seis países que hasta la fecha han logrado calificar para la reducción de su deuda oficial bilateral. Colombia y El Salvador ya han firmado sus convenios, mientras que Argentina, Chile y Uruguay han concluido las negociaciones y sólo esperan la programación de una fecha para firmar sus respectivos acuerdos. Jamaica no ha concluido sus conversaciones, pero se espera que lo haga dentro de poco. Los acuerdos marco ambientales, financiados en moneda local proveniente de los intereses de la deuda bilateral reducida, tienen por objeto financiar pro-

Deuda

Las posibilidades de asignación de fondos para programas de reducción de deuda bilateral oficial se concentran ahora en el Comité de Asignaciones del Senado. El 17 de junio, la Cámara de Representantes aprobó el H.R.2295, con lo cual destinó US\$ 7 millones para la reducción de deuda. Si bien parte de estos fondos podrían ser utilizados para programas de reducción de deuda de la IPA, la Cámara indicó explícitamente en su versión que el dinero debe ser utilizado para la reducción de la deuda de "los más pobres de los países pobres", que se encuentran fundamentalmente en África. El Subcomité de Asignaciones para Operaciones externas del Senado, presidido por Patrick Leahy (Demócrata por Vermont), debe ocuparse ahora del proyecto. No se tiene información sobre la posición de Leahy en cuanto a las asignaciones para la reducción de deuda en el marco de la IPA. Leahy logró convencer a los miembros de los comités de asignaciones, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, de incluir US\$ 50 millones para la reducción de deuda en el marco de la IPA en el proyecto de ley del año fiscal 1993, pero el proyecto de ley de asignaciones para asistencia externa de 1994 se encuentra bajo presiones mucho mayores de reducción presupuestaria. En consecuencia, existe menos confianza en que los fondos para la reducción de deuda de la IPA sean repuestos en la versión senatorial del H.R.2295. Es posible que el subcomité inicie el análisis del proyecto de ley antes del receso que comienza el 6 de agosto.

El proyecto de ley de asignaciones para asistencia externa parece ser el único vehículo con el que se cuenta este año para obtener fondos para la reducción de deuda. El proyecto de ley de asignaciones agrícolas para el año fiscal 1994 (H.R.2493) no contempla fondos para la reducción de deuda concesional contraída en virtud del programa P.L. 480. ("Alimentos para la Paz"). Una legislación similar para el año fiscal 1993 destinaba US\$ 40 millones para tales fines, pero las restricciones presupuestarias al gasto agrícola fueron tales este año que no se incluyeron fondos para la IPA en ninguna de las dos versiones del proyecto de ley.

Comercio

Los países signatarios del TLCN anunciaron el 13 de agosto la conclusión de las negociaciones de los acuerdos colaterales del TLCN en materia de derechos laborales, medio ambiente y aumento imprevisto de las importaciones. El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), Mickey Kantor, manifestó que para la Administración Clinton, los convenios satisfacen o superan los objetivos del Presidente Clinton de mejorar los términos del TLCN en esas áreas, y que la administración se propone someter el acuerdo principal y los arreglos colaterales a la consideración del Congreso como un paquete. No obstante, crecen los indicios de que la ratificación del TLCN implicará una ardua pelea en Estados Unidos.

Los tres acuerdos complementarios fueron propuestos por el Presidente Clinton como mecanismos para corregir ciertas deficiencias del acuerdo original negociado durante la administración precedente. Los negociadores estadounidenses enfrentaron un doble desafío: necesitaban obtener resultados que brindaran suficientes salvaguardias severas para ganar el apoyo de los legisladores estadounidenses, pero que al mismo tiempo no fueran tan rigurosas que separasen a México y Canadá del acuerdo. Una evaluación temprana de los resultados de ambas negociaciones revela que, aunque la administración obtuvo, en efecto, ciertas concesiones de sus vecinos, todavía debe enfrentar una oposición considerable en el Congreso.

Los dos acuerdos complementarios más importantes tienen que ver con el medio ambiente y los derechos laborales. Para ambos se conformarán comisiones trilaterales que se encargarán de abordar sus respectivas áreas de jurisdicción. Estas comisiones tendrán facultades limitadas para la resolución de diferencias; en caso de que una de las Partes considere que otra Parte no está haciendo cumplir adecuadamente sus propias leyes, la comisión respectiva podrá, en casos excepcionales, imponer sanciones comerciales o multas. En el caso de Canadá, un tribunal de dicho país será el órgano encargado de velar por el cumplimiento de la decisión del pánél de solución de diferencias o la aplicación de sanciones.

Las reacciones generadas por los acuerdos colaterales parecen haber desilusionado a la administración, ya que nin-

gún opositor prominente al TLCN original ha anunciado públicamente un cambio de filas en favor del acuerdo. Por el contrario, representantes demócratas tan influyentes como el Líder de la Mayoría, Richard Gephardt (Demócrata por Missouri), y Sander Levin (Demócrata por Michigan) reaccionaron negativamente frente a los acuerdos. Gephardt emitió una declaración el mismo 13 de agosto, en la cual señalaba que "no puedo apoyar el acuerdo en sus términos actuales". Su pronunciamiento implica que podría esperarse su apoyo al TLCN si se hicieran nuevos cambios, pero Gephardt no detalló cuáles.

Levin declaró en una entrevista que no apoyaría acuerdo alguno que no vinculara los salarios con la productividad. El congresista manifestó que el acuerdo colateral sobre asuntos laborales "no cambia en nada el problema de unir a dos economías de alta productividad con tan diferentes niveles salariales. Incluso si se aprobaran leyes sobre salario mínimo, la diferencia seguiría siendo demasiado grande". Señaló Levin también que el acuerdo sobre aumentos imprevistos de las importaciones era "sumamente torpe". Alabando el enfoque de la nueva administración ante las disputas comerciales con Japón, Levin opinó que el problema general con el TLCN residía en que "está orientado hacia los procedimientos, más que hacia los resultados". El legislador hizo pública su resuelta oposición al TLCN en sus términos actuales, incluso con sus acuerdos colaterales, por lo que luchará contra la ratificación.

El Presidente Clinton tiene ante sí una enconada batalla para lograr la aprobación del tratado. La mayoría de los observadores coincide en que el enfrentamiento político más importante tendrá lugar en la Cámara de Representantes, y no en el Senado, debido en parte a que la Casa Blanca puede contar con un significativo respaldo republicano en la Cámara Alta.

Deuda

El 4 de agosto, el Presidente del Subcomité de Asignaciones para Asistencia Externa del Senado, Patrick Leahy (Demócrata por Vermont), habló ante la Cámara Alta para explicar brevemente los problemas que le han obligado a retrasar la discusión del proyecto de ley de asignaciones para asistencia externa antes del receso de agosto (7 de agosto al 8 de septiembre). Leahy advirtió con contundencia que la ayuda externa sería significativamente reducida

para el año fiscal 1994, a pesar de las nuevas solicitudes de fondos por parte de los estados de la antigua Unión Soviética. Esta legislación contendría los fondos para el programa de reducción de deuda bilateral oficial de la IPA.

El senador manifestó que "a fin de dar cabida a la solicitud de la administración para Rusia (US\$ 1.8 mil millones) - monto que no estaba incluido en la solicitud presupuestaria original, ni contemplado en la resolución presupuestaria-, será necesario hacer cortes extraordinarios en otros programas de asistencia externa". Leahy manifestó que su proyecto de ley "reducirá varios cientos de millones de dólares más que la versión de la Cámara de Representantes". Aunque estos cortes se requieren debido a las demandas de reducción presupuestaria, señaló Leahy, deben encontrarse los fondos para tratar de cumplir con el compromiso que adquirió el Presidente con Rusia. "Debido a la necesidad de incluir a toda costa el paquete de ayuda especial para Rusia en nuestra asignación de fondos, virtualmente todos los programas contemplados en el presupuesto de ayuda externa serán reducidos, algunos drásticamente", confesó Leahy. El senador indicó además que incluso programas tales como el de asistencia frente a desastres internacionales serán disminuidos. Pero a pesar de estos cortes draconianos, advirtió Leahy, aún deben conseguirse los 1.8 mil millones para Rusia, lo que podría resultar en una reducción de las asignaciones para dicho país, a pesar del compromiso del Presidente.

En este clima, un asistente del subcomité señaló que es poco probable que el programa de reducción de deuda de la IPA reciba de Leahy el mismo apoyo que éste manifestara en el proyecto de ley de asignaciones del año fiscal 1993. El proyecto de 1993 aprobado por la Cámara de Representantes no contemplaba fondos para el programa de la IPA, pero Leahy logró la reasignación de \$50 millones. El proyecto aprobado por la Cámara Baja para 1994 (H.R.2295) tampoco contempla fondos para el programa de reducción de deuda, sino apenas una asignación de \$7 millones para la reducción general de deudas. Para colmo de males, se recomienda la aplicación de estos fondos para los países "más pobres entre los pobres"; la mayoría de los Estados Miembros del SELA no entrarían en tal categoría. Con las crecientes demandas de recursos y la disminución de los recursos disponibles, son pocas las posibilidades de que Leahy abogue por fondos para el programa de reducción de deuda de la IPA en su versión del H.R.2295.

- **Los probables escenarios de la globalización**
Carlos Juan Moneta
- **Globalización y caos**
Alfredo Toro Hardy
- **Los retos del sistema de comercio mundial**
Evelyn Horowitz
- **Tendencias y problemas de la regionalización y el nuevo orden internacional**
Colin I. Bradford, Hijo
- **La liberalización del sector financiero: riesgos y potencialidades**
Manuela Tortora de Rangel
- **Globalismo y regionalización en las comunicaciones**
Rafael Roncagliolo
- **Globalización: la nueva competencia**
Charles Oman
- **Los nuevos condicionantes internacionales de la competitividad**
Pedro da Motta Veiga
- **América Latina-Japón: urge un "puente" sobre el Pacífico**
Mladen Yopo H.
- **Documentos sobre Ronda Uruguay**