

CAPITULOS



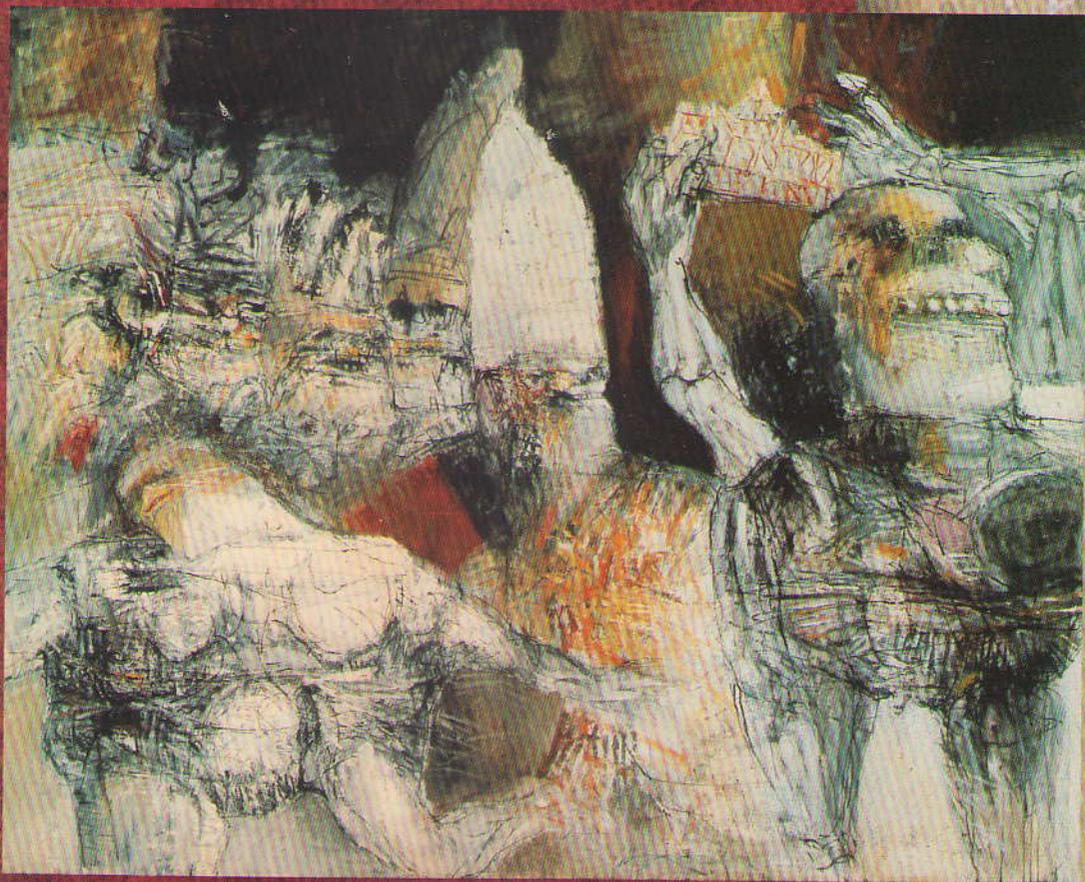
Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

Globalización, Comercio e Integración



45

ENERO
MARZO
1996



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin America Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

.....
**Globalización, comercio
e integración**

45

ENERO
MARZO
1996

Comité Editorial

Dr. Carlos J. Moneta
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
de Rangel

Directora de Relaciones
Económicas

Emb. Allan Wagner
Asesor Especial

Lic. Gerardo Noto
Jefe de Proyectos

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

Portada:
Borges, Jacobo (Venezolano)
"La coronación de Napoleón".
(Estudio de un cuadro de David).
1963, Oleo sobre tela,
130,5 x 162,2 cms.
Colección Fundación Galería
de Arte Nacional (Venezuela).

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 vistas del foro regional.

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

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas. Venezuela
Teléfono: 905.52.08
Fax: 951.69.53
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

América Latina y el Caribe	US\$ 50
Resto del Mundo	US\$ 60
En Venezuela:	
4 Números	Bs. 7.000
(incluye envío por correo)	
Cada ejemplar:	Bs. 1.500

Diseño: COGRAF
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

	5
Editorial	
Michel Camdessus	9
Vivir en la ciudad global	
Embajador Rubens Ricúpero	17
La economía mundial y el papel de la UNCTAD	
Secretaría Permanente del SELA	29
Estrategia de desarrollo para una economía globalizada	
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	49
Situación y perspectivas del comercio mundial	
Secretaría Permanente del SELA	59
Comercio Internacional: el escenario post Ronda Uruguay	
Juan Mario Vacchino	75
En la era de la globalización. Espacios y opciones de integración	
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	97
El proceso de integración regional y el comercio intrarregional	
Embajador Juan F. Rojas Penso	111
Articulación y convergencia de los acuerdos de integración en el ámbito de la ALADI	
Michele A.M. Lowe	125
Relaciones entre la UE y el Caribe después del año 2000	
Entrevista: Carlos Pérez del Castillo / Albert Fishlow	141
Globalización, comercio e integración	
Documentos	152
Declaración de Caracas	

Documentos	167
II Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y El Caribe	
Secretaría Permanente del SELA	171
La ola privatizadora	
Secretaría Permanente del SELA	177
Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe	
Secretaría Permanente del SELA	185
Actividades	

Cuando le pidieron al músico Yehudi Menuhin que resumiera su impresión del siglo XX en quince palabras, la respuesta fue contundente: «despertó las mayores esperanzas que concibió la humanidad y destruyó todas las ilusiones e ideales».

Puede que la frase resulte demasiado apocalíptica como balance de este siglo, pero en todo caso refleja la grandeza y miseria de un período contradictorio de la historia, capaz de dar cabida a los mayores avances científicos y a la devastadora violencia de dos guerras mundiales, que vivió el auge y caída de regímenes tan distintos como el nazismo y el socialismo, y que culmina con la irrupción simultánea de los fenómenos del globalismo y de la regionalización.

El presente número de **Capítulos** del SELA procura explicar, desde una perspectiva multidisciplinaria, las contradicciones del proceso de globalización. Esa zona de «luces y sombras», según la definición del Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricúpero, que ofrece amplias oportunidades de progreso para los países pero encierra, a la vez, los riesgos de marginación para amplias capas de la sociedad.

Las características de la globalización y sus probables efectos son analizadas por el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, y el Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricúpero, en la nueva sección «Enfoques» que, a partir de la fecha, reflejará el pensamiento de destacadas personalidades del escenario internacional.

El tema es retomado en la sección «Opiniones» a través de un documento de la Secretaría del SELA que propone una estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe, en el contexto de una economía mundial globalizada.

La situación y perspectivas del comercio internacional, el otro gran tema de este número de **Capítulos**, son analizadas por la CEPAL y se complementa con un estudio de la Secretaría del SELA sobre el escenario post Ronda Uruguay.

Estrechamente ligado al fenómeno de la globalización y al comportamiento del comercio, se examina el estado actual, los problemas y las posibilidades de la integración regional. El Director de Desarrollo del SELA, Mario Vacchino, ex-funcionario de ALADI, presenta los distintos espacios de relacionamiento externo de América Latina y el Caribe en la era de la globalización, en tanto que el Secretario General Adjunto de ALADI, Juan Francisco Rojas, explica las dificultades que afronta el proceso de articulación y convergencia de los esquemas de integración regional.

Un documento de la CEPAL describe las principales tendencias de la integración y del comercio intrarregional, mientras que

otro estudio preparado para el Consejo Caribeño para Europa (CBE) expone el nuevo tipo de relacionamiento de la UE con los países caribeños de la ACP, una vez que concluya la IV Convención de Lomé en el 2000.

La sección «Entrevista», que se incluye a partir de este número, contiene las interesantes respuestas de dos especialistas en América Latina y el Caribe—el Subsecretario de Relaciones Exteriores del Uruguay, Carlos Pérez del Castillo, y el economista estadounidense, Albert Fishlow—sobre las tendencias de la globalización, la evolución del comercio y las perspectivas de la integración regional.

El tratamiento integrado de estos tres temas se refleja en la sección «Documentos» que contiene la Declaración de Caracas, aprobada en la Reunión de Consulta y Coordinación de América Latina y el Caribe previa a la UNCTAD IX, y las conclusiones de la II Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe, ambas realizadas en la sede del SELA, en enero y febrero de 1996, respectivamente.

Como es habitual, la revista incluye la sección «Notas Estratégicas» con sendos análisis sobre los procesos de privatización y una radiografía del comercio de América Latina y el Caribe. Finalmente la sección «Actividades del SELA» presenta un resumen de las principales reuniones, actividades, y publicaciones de la Secretaría.

Tal como se anunció en el último número de **Capítulos**, la revista ingresó en un período de reestructuración para emprender reformas de fondo y forma. Los cambios están a la vista. Hay una mayor apertura a otras corrientes de pensamiento, con el objeto de alentar un debate sobre las distintas opciones que se abren para la región. Esa es la razón de ser de las nuevas secciones «Enfoques» y «Entrevista». En cuanto al diseño, las modificaciones procuran aligerar la lectura de la revista. Un cambio importante es la ilustración de la portada con obras de creadores de América Latina y el Caribe, con el propósito de promover y difundir los valores culturales de la región.

Vivir en la ciudad global

El autor analiza las oportunidades y riesgos del proceso acelerado de globalización. Destaca los beneficios en términos de organización, eficacia y productividad, a la par que alerta sobre los peligros de marginamiento y exclusión de países y regiones.

Propone «humanizar la globalización», apelando a la responsabilidad de los individuos y de los países de contribuir al bien común y al sentido de solidaridad para armonizar la competencia y la cooperación.

Life in the global village

In his analysis of the opportunities and risks generated by the fast-paced globalization process, the author underscores the benefits in terms of organization, effectiveness, and productivity, but he also warns of the dangers of marginalization and exclusion of countries and regions. He proposes that «globalization take on a more humane approach» and makes a personal appeal to our responsibility as individuals and countries to contribute to achieving the harmonization of competition and cooperation in the name of common good and solidarity.

Habiter la ville mondiale

L'auteur analyse les chances et les risques de la mondialisation à un rythme accéléré. Il en souligne les avantages aux plans de l'organisation, de l'efficacité et de la productivité tout en attirant l'attention sur les risques de marginalisation et d'exclusion de pays et de régions. Il suggère d'«humaniser la mondialisation» et en appelle à la responsabilité des individus et des pays pour contribuer au bien commun ainsi qu'à leur sens de la solidarité en faveur de la combinaison heureuse de concurrence et de coopération.

Morar na cidade global

O autor analisa as oportunidades e os riscos do processo acelerado da globalização. Ressalta os benefícios no referente à organização, eficiência e produtividade, ao mesmo tempo que chama a atenção sobre os perigos da marginalização e da exclusão de países e regiões. Propõe «humanizar a globalização», apelando à responsabilidade dos indivíduos e dos países de contribuir para o bem comum e apela igualmente ao sentido de solidariedade a fim de harmonizar a competitividade e a cooperação.

Vivir en la ciudad global

✦ **Michel Camdessus**

Director General del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Extractos de la primera parte del discurso pronunciado en ocasión del «Coloquio Internacional Economía, para cuál futuro», celebrado en noviembre de 1995, en Roma, en el Instituto Internacional Jacques Maritain.

Acabamos de celebrar dos grandes aniversarios, uno con gran fausto: el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas y de las Organizaciones de Bretton Woods; el otro más modestamente: el XXX aniversario de la *Gaudium et Spes*. Ambos aniversarios nos han invitado a renovar nuestra visión de un mundo mejor por construir, más aún en años recientes cuando dos acontecimientos importantes han cambiado la orientación de la economía mundial: la caída del muro de Berlín y los inicios de una dinámica de la globalización.

Estos dos acontecimientos han tenido, y seguramente tendrán, consecuencias inmensas para la libertad y fraternidad humanas. Ambos anuncian un mundo futuro unificado, caracterizado por una economía a escala planetaria, más habitable para los hombres, lo que justificaría que un gran soplo de esperanza reinara en el mundo. Sin embargo, el mundo se halla sumido en un mar de dudas; se encuentra en busca de orientación; ha respondido de manera muy desigual a las esperanzas de esta última mitad del siglo; ha quedado agotado en la carrera que media entre la miseria y el desarrollo; reina el miedo.

En verdad, para quien esté a cargo de una parcela del bien común la tarea hoy en día es difícil: deberá administrar una transición dolorosa hacia un nuevo equilibrio y, a la vez, esforzarse por imaginar nuevas estrategias e instituciones que le auxilien en el recorrido tan vacilante y doloroso hacia la unidad mundial.

Ustedes van a reflexionar precisamente acerca de la «Economía ¿para cuál futuro?» y han querido que, de entrada, un practicante de la economía internacional comparta sus reflexiones con ustedes. (...) Pues bien, permítanme preguntarme junto a ustedes:

¿cuál es el sentido de este malestar, de este miedo, ante esta generalización de la economía de mercado y esta marcha hacia un mundo unificado? ¿Qué nos revelan de los valores y de las nuevas prioridades en la búsqueda del bien común para mañana, el siglo XXI?

I. Características de la globalización

Este malestar me interesa particularmente ya que la institución que dirijo ha recibido de la comunidad internacional el mandato de hacer participar al mundo y, en particular, a los países en desarrollo y los países en transición, de los beneficios del mercado y de la globalización. Pero, precisamente, el mercado y la globalización son procesos que están en pleno desarrollo.

No me detendré largamente en el proceso de la economía de mercado, pues me adhiero enteramente a los análisis de la encíclica *centesimus annus*, lo que me hace afirmar enfáticamente que aceptar y promover el papel central del mercado equivale a aceptar la competencia como dinamismo de progreso, aunque sin ignorar su potencial para aplastar a los débiles y a los marginados.

Al hacer tal admisión es preciso reconocer que el Estado y las organizaciones internacionales tienen una misión esencial de supervisión y organización, para que la competencia sea libre pero también cónsona con las exigencias de la justicia y el respeto de todos nuestros valores esenciales, que no obedecen a la lógica de los precios. Notemos enseguida que en la organización de la ciudad global será preciso asegurar la reconciliación de la libre competencia y la solidaridad y, por su intermedio, de todo lo que exige el respeto a cada hombre y a todo lo humano.

El proceso de mundialización es un fenómeno en desarrollo. Observemos los hechos:

El proceso comenzó hace ya algún tiempo, pero la aceleración del fenómeno es precisamente la característica de este fin de siglo. El proceso se acelera por la conjunción de diversos aspectos:

- El fin de los controles de cambio, las innovaciones financieras y el progreso alcanzado en la transmisión de la información hacen que se establezca un mercado financiero mundial que funciona en tiempo real.

- La organización de grandes empresas conforme a estructuras de redes mundiales que ignoran cada vez más las fronteras nacionales.

“
En la
organización de
la ciudad global
será preciso
asegurar la
reconciliación de
la libre
competencia y la
solidaridad

”

—En el campo de la información, la transmisión universal e instantánea de las informaciones.

—En la esfera política, el fin del «gran cisma» y el triunfo por lo menos parcial de la alianza entre la democracia y el mercado.

—Finalmente, la toma de conciencia por la opinión pública mundial de que ciertos problemas fundamentales de nuestro tiempo son esencialmente transnacionales. La protección del medio ambiente es el ejemplo más evidente. Pero, trátase de las drogas, el SIDA, el lavado de dinero, descubrimos problemas que, en su esencia, tienen alcance internacional y que sólo pueden ser resueltos muy parcialmente por cada Estado o nación. Están presentes en ellos dinamismos tales que nos llevarían a creer que marchamos de manera irreversible hacia la unidad mundial.

En consecuencia, ¿estaremos a punto de ver materializada la utopía de la aldea planetaria, esa otra forma del «fin de la historia»? ¡Por cierto que no! La experiencia para muchos es más bien la de una jungla hostil, de inestabilidad de las condiciones económicas, de marginamiento y de limitación de las oportunidades. En efecto, como todos los grandes fenómenos de la historia, la mundialización es portadora de oportunidades y riesgos. Intentemos su delimitación.

II. Las oportunidades

Las oportunidades están allí. En condiciones apropiadas, este fenómeno ofrece posibilidades extraordinarias de progreso en términos de organización, eficacia, productividad, difusión de los conocimientos, mejora del nivel de vida y acercamiento entre los hombres. En suma, puede contribuir a que se produzca en un contexto mundial un crecimiento más fuerte, mejor equilibrado y más propicio para el desarrollo de los países pobres. ¿No hemos constatado suficientemente, por ejemplo, que la combinación del surgimiento de un mercado mundial unificado del dinero y la aplicación perseverante de políticas macroeconómicas y financieras rigurosas en un número notable de países en desarrollo han permitido que los flujos de capitales privados hacia esos países se hayan más que decuplicado entre 1982-89 y 1990-94, estabilizándose en un promedio de 105 mil millones de dólares al año, vale decir, una cifra equivalente aproximadamente al doble de la de la asistencia para el desarrollo, cifra esta última que tiende a declinar? Estamos, pues, en presencia de una oportunidad para la aceleración del proceso de desarrollo que los esfuerzos

“

La globalización ofrece posibilidades extraordinarias de progreso en términos de organización, eficacia, productividad, difusión de los conocimientos, mejora del nivel de vida y acercamiento entre los hombres

”

de asistencia solidaria no hubieran permitido realizar. ¿No hemos constatado, suficientemente también, que ha sido justamente el fuerte crecimiento de estos países en desarrollo lo que le evitó al mundo en su conjunto una fase de recesión en los años 91 y 92, con lo que también se demuestra que pudieron construir la autonomía de su crecimiento frente a los países industrializados y que éstos han dejado de ser, por este hecho, los únicos motores del progreso mundial?

Por muy frágil que sea su éxito, por muy incompletos sus resultados, sobre todo en el plano social, los países en desarrollo en los que se ha dado el ajuste no sólo señalan la vía hacia el progreso a los demás países en desarrollo. Le demuestran también a los países industrializados que no hay medio más eficaz para acelerar y consolidar su propia actividad, ni mejor inversión, que acelerar y consolidar la integración plena al sistema económico mundial de los países en desarrollo y de los países en proceso de transformación, lo que pasa por la aceleración de la mundialización. Estamos, pues, en presencia de oportunidades que pueden ser aprovechadas.

“

Todo transcurre como si de alguna manera la globalización estuviera aún deshabitada. Sus peligros —particularmente sociales— saltan a la vista y contribuyen a una especie de angustia, de nuevo «gran miedo» de fines de milenio.

”

III. Los riesgos

Y sin embargo, en estos momentos, para muchos de nuestros contemporáneos, la mundialización es sobre todo un universo que se construye sin ellos y del que conocen más que todo los perjuicios.

Un hecho salta a la vista: la heterogeneidad de un fenómeno que se aplica a los bienes, servicios, capitales y, de manera bastante desigual, a los hombres. Todo transcurre como si de alguna manera la globalización estuviera aún deshabitada. Sus peligros —particularmente sociales— saltan a la vista y contribuyen a una especie de angustia, de nuevo «gran miedo» de fines de milenio. Este miedo se siente con particular fuerza en los viejos países industriales. Incluso en países como el mío, Francia, que en términos macroeconómicos se beneficia evidentemente de la mundialización. En un país que se enorgullece de su apertura universal, «el país de los derechos del hombre», siempre dispuesto a apasionarse por causas universalistas, la confusión es profunda y la mundialización —percibida negativamente— se encuentra en el centro de los debates nacionales más caldeados. Robert Reich lo demuestra acertadamente en su análisis de la organización en redes de las empresas mundializadas¹: «Las fuerzas centrífugas de la economía global destruyen los lazos de solidaridad entre los ciudadanos, enriquecen aún más a los mejor calificados a la

vez que condenan a los demás al empeoramiento de su nivel de vida, particularmente a quienes detentan un empleo de producción o de servicio de carácter personal, condenado a una mayor precariedad y a remuneraciones más débiles».

Lo que se da a nivel de los individuos se aplica también, en cierto modo, a nivel de los países. La heterogeneidad del proceso de mundialización y de la difusión de sus beneficios puede entrañar un riesgo de marginamiento para un país e incluso para regiones enteras — ciertas partes de África, en particular—.

Este riesgo de marginamiento de los más pobres se ve aumentado por el hecho de que los países más avanzados tienden a concentrar la asistencia para el desarrollo en los países pobres que menos manifiestan una voluntad de movilizar todos sus recursos para salir adelante por sí mismos. Dos de sus elementos concomitantes son la presión demográfica y las presiones migratorias masivas.

A estas amenazas se agrega la manera en que la economía de mercado se implanta en las viejas economías planificadas o en que se operan las reformas en muchos países en desarrollo. Nos recuerda los momentos más crueles del capitalismo salvaje de finales del siglo pasado. La necesidad de empleo y de ingresos monetarios y la debilidad del Estado son de tal magnitud que a menudo los derechos de la persona y de los trabajadores son pisoteados. La corrupción y la violencia se multiplican. Las fábricas contaminantes son trasplantadas a otros países sin que medie la preocupación por el ambiente o por la salud de las poblaciones. Hay crecimiento, por supuesto; pero no el crecimiento de alta calidad que nuestras instituciones intentan promover. ¿De qué vale semejante mundialización si no es más que un medio que permite a los cínicos escapar de toda norma ética y de la ley?

Agreguemos a este panorama el peligro de que se exacerbén los conflictos comerciales, de que se multipliquen las prácticas económicas ilegales y de que estallen crisis financieras. Bastaría con recordar que, por lo menos en tres ocasiones en los últimos diez años, la economía mundial se ha visto sacudida por el peso del endeudamiento excesivo, la fluctuación aberrante de los tipos de cambio y las olas especulativas. La más reciente, la crisis mexicana de 1995 — ¡la cuarta! — puso en evidencia los riesgos financieros de la globalización.

“

Hay crecimiento, por supuesto; pero no el crecimiento de alta calidad que nuestras instituciones intentan promover. ¿De qué vale semejante mundialización si no es más que un medio que permite a los cínicos escapar de toda norma ética y de la ley?

”

IV. Responsabilidad y solidaridad

¿Qué pensar entonces de semejante mezcla de oportunida-

des y peligros? ¿Será que las esperanzas de ver los dinamismos de la globalización servir para el advenimiento de un mundo unificado y más fraterno no son más que quimeras? ¿O podemos creer aún lo que Teilhard de Chardin: «que es Dios mismo quien atrae a los hombres y los alcanza a través del proceso unificador del Universo»? Por supuesto, cada quien responderá a esta interrogante desde el fondo de sus propias convicciones.

“
Se trata de humanizar los dinamismos de la globalización haciendo que maduren todos sus gérmenes de crecimiento y solidaridad, manteniendo a raya a las fuerzas del marginamiento.
”

Por mi parte, para responderla he recurrido a otro auvernés ilustre, Blas Pascal: «¡Hay que apostar!» Apuesto, pues, a que estamos en presencia de las señales de los tiempos de las que habla San Mateo², una oportunidad nueva dada a nuestro mundo; no hay nada que perder al asumir esta apuesta y sí mucho que ganar: una formidable energía para una construcción fraterna del mundo. Una apuesta, es verdad, pero una apuesta movilizadora porque nos obliga a asumir estas dinámicas ambivalentes de modo que concurran en el advenimiento y organización de una sociedad más fraterna.

Las señales de los tiempos jamás anuncian soluciones milagrosas para los problemas del mundo; son la invitación a un esfuerzo fruto de una esperanza. Lo sabemos bien. Se trata de humanizar los dinamismos de globalización haciendo que maduren todos sus gérmenes de crecimiento y solidaridad, manteniendo a raya a las fuerzas del marginamiento. Dos valores, caros a la concepción cristiana del hombre, revisten una importancia capital dentro de esta perspectiva:

—la **responsabilidad** de cada individuo, aunque aquí yo hablaría de la responsabilidad que tiene cada país de construir su propio destino y aportar su contribución irremplazable al bien común colectivo;

—la **solidaridad** para armonizar las lógicas de la competencia y la cooperación.

De la fuerza o la debilidad del binomio responsabilidad-solidaridad depende en gran medida nuestro destino común.

Notas

1. *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

2. *Mateo 16*, 2-5.



Una mirada hacia el siglo XXI

Desarrollo, paz y cultura en América Latina y el Caribe
Sistema Económico Latinoamericano - SELA / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO

Editorial NUEVA SOCIEDAD, Caracas, 1995 / 192 pp.
ISBN 980-317-090-2

Este libro tiene su origen en el interés conjunto del SELA —organismo regional con uno de sus ejes de acción principales en la cooperación y concertación sobre temas del desarrollo— y de la UNESCO —entidad internacional cuyo objetivo primordial es promover la colaboración entre las naciones a través de la ciencia y la cultura— por aunar esfuerzos para ofrecer una tribuna que dé cabida a la reflexión sobre los temas más relevantes y de mayor urgencia en el ámbito de las ciencias sociales y del quehacer público en América Latina y el Caribe: la

reforma social orientada al crecimiento con equidad; los desafíos económicos a enfrentar en un contexto de acelerada globalización; el complejo tema de la gobernabilidad que surge de la relación entre sociedad y práctica política; el fortalecimiento de las instituciones democráticas; el rol de la mujer y la familia en la consecución de un desarrollo más humanizado; el papel que deben jugar los empresarios en los procesos de transformación productiva.

En este marco se inscriben los artículos aquí reunidos que, desde perspectivas intelectuales e institucionales diversas, apuntan todos a sostener y argumentar un conjunto de hipótesis, interpretaciones y propuestas sobre los procesos económicos, sociales, políticos y culturales —especialmente de América Latina y el Caribe— enmarcados en la necesidad de entender que estamos en una fase de transición y que se impone la necesidad de diseñar un nuevo modelo de desarrollo integral. Como señala Heinz Sonntag en el capítulo que cierra el libro: “Si queremos hacer de esta transición una nueva oportunidad para nuestros pueblos, vamos a tener que luchar por las reformas que la permitirán. La única utopía histórica —y también esto está reflejado en las contribuciones de este libro— es la utopía de lo posible. Lo que es posible depende de todos nosotros”.



Comercio y medio ambiente. El debate internacional

Sistema Económico Latinoamericano - SELA / Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD

Editorial NUEVA SOCIEDAD, Caracas, 1995 / 372 pp.
ISBN 980-317-071-6

El desarrollo de América Latina puede estar amenazado por la aparición de nuevas restricciones al comercio internacional basadas en consideraciones ambientalistas. Los países desarrollados, cediendo a fuertes presiones internas y externas, han comenzado a exigir reciprocidad en las políticas ambientales, por parte de los productores de países latinoamericanos, como requisito para permitir el acceso a sus mercados. Como es de esperar, esta situación ha generado un intenso debate con facetas tanto conceptuales como prácticas. En este volumen se recogen los puntos de vista de expertos e instituciones multilaterales sobre tan

importante tema. Aun en medio de tantas diferencias, es posible encontrar elementos de consenso que seguramente permitirán un equilibrio entre la actividad comercial y la conservación del medio ambiente.

Algunas preguntas planteadas en este volumen: ¿Pueden las fuerzas del mercado, en una situación de libre comercio, responder por los daños ambientales causados? ¿Son necesarias las restricciones? ¿Cuáles? ¿Dónde? Cinco trabajos con enfoques y perspectivas diversos discuten sobre la cooperación internacional, los países en vías de desarrollo, medio ambiente y comercio. Otros artículos proponen directrices y políticas en torno al tema; y finalmente se abordan cuestiones específicas: ecoetiquetado, ecoempaque y formulación de políticas comerciales compatibles con el medio ambiente.

La economía mundial y el papel de la UNCTAD

El embajador Rícupero analiza el sentido y las contradicciones de la globalización, no desde un punto de vista unívoco, sino más bien como un espacio de «luces y sombras». En ese contexto, propone la reinención de la UNCTAD para que aporte una visión de conjunto sobre la economía mundial y contribuya a una mejor adaptación de los países en desarrollo al fenómeno de la globalización.

UNCTAD's role and the global economy

Ambassador Rícupero takes an in-depth look at the fundamental meaning as well as the contradictions stemming from globalization, not from a univocal focus but instead from one that envisions a space of «light and shadow.» In this context, Rícupero proposes the reinvention of UNCTAD aimed at providing a holistic view of the world economy and contributing to the enhancement of developing countries' capability to adapt to the phenomenon of globalization.

L'économie mondiale et le rôle de la CNUCED.

Son Exc. M. Rícupero analyse le sens et les contradictions de la mondialisation, non pas dans une optique univoque mais plutôt dans la vision d'un espace «sombres et lumières». Dans ce contexte, il propose de réinventer la CNUCED pour permettre à celle-ci de projeter une vue d'ensemble de l'économie mondiale et de contribuer à une meilleure adaptation des pays en développement au phénomène de la mondialisation.

A economia mundial e o papel da UNCTAD

O embaixador Rícupero analisa o sentido e as contradições da globalização, partindo não de um ponto de vista unívoco, mas pelo contrário, como um espaço de «luces e de sombras». Neste contexto, propõe reinventar a UNCTAD para que proporcione uma visão de conjunto sobre a economia mundial, e contribua para melhorar a adaptação dos países em desenvolvimento ao fenômeno da globalização.

La economía mundial y el papel de la UNCTAD

⇒ **Embajador Rubens Ricúpero**

Secretario General de la UNCTAD

Extractos del discurso pronunciado por el Secretario General de la UNCTAD, Embajador Rubens Ricúpero, al inaugurar el 18 de enero de 1996 la Reunión de Consulta y Coordinación del SELA, previa a la UNCTAD IX.

He traído un texto que será distribuido a todos ustedes. Pero esta mañana no me siento en la disposición de ánimo de leer algo escrito. Preferiría, con la indulgencia de todos, hablar de una forma más espontánea, básicamente sobre dos temas: el tema de la economía mundial y el tema de la UNCTAD en ese contexto.

Hoy nos reunimos para preparar la posición latinoamericana y del Caribe en el seno del Grupo de los 77, con la perspectiva de la IX UNCTAD en Sudáfrica. Esa IX UNCTAD tiene para mí una importancia particularmente decisiva. Y lo digo no por una figura de retórica, sino por razones muy objetivas. Hay una coyuntura de factores que hacen de esa reunión algo distinto. Les citaré solamente algunos.

Es la primera vez que hay una UNCTAD después del éxito de la Ronda Uruguay y de la fundación de la Organización Mundial del Comercio. Es una reunión que se realiza en un país que ha dado un ejemplo extraordinario de la capacidad que tiene el ser humano de encontrar solución a los problemas que ese mismo ser humano ha creado, como es el caso del Apartheid sudafricano. Es difícil de encontrar un ejemplo más expresivo de una solución a un problema que pareciera intratable. Nuestra conferencia se llevará a cabo en un continente que representa hoy el gran reto al desarrollo, que es el continente africano, y por ese mismo hecho, va a llamar la atención sobre los problemas africanos.

Finalmente, es una conferencia que tiene como objeto el tema, puede decirse fundamental, de la economía mundial, lo que realmente caracteriza el mundo en el cual estamos viviendo: el problema de la globalización, la comprensión de ese proceso mientras el mismo está ocurriendo, sus impactos sobre el desarrollo.

“

La unificación del mercado y la abolición de las barreras significan la desaparición de los mecanismos que suministraban protección a los más débiles

”

Deliberadamente no he mencionado la importancia de la Conferencia para el futuro de la UNCTAD, porque yo no pienso que la UNCTAD sea algo que debe existir por sí misma. La UNCTAD sólo se justifica si demuestra ser capaz de contribuir a que los países comprendan mejor lo que ocurre en la economía mundial y, a partir de esa comprensión, se preparen a tomar las políticas y las decisiones necesarias. A mi juicio, el beneficio que puede producirse para la UNCTAD será un beneficio derivado de nuestra capacidad de enfrentarnos a ese reto, de comprender el mundo actual, de comprender la economía mundial. Seguramente, en la opinión de muchos, quizás les pareciera que no hace falta una conferencia más para aclarar la comprensión que tenemos del fenómeno que está ocurriendo.

No creo, sin embargo, que las cosas sean tan sencillas. Mi impresión es que ni nuestra percepción de lo que ocurre, ni nuestra opinión sobre el sentido positivo o negativo de esos cambios, puede considerarse que sea un tema más allá de cualquier controversia. Por el contrario, me parece que después del primer momento de euforia que se produjo hace pocos años con la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética, el término del socialismo real y de la división del mundo en dos sistemas ideológicos, económicos y políticos opuestos, que después de ese primer momento de euforia, han comenzado a aparecer, como siempre en la historia, los factores que muestran que nada de lo que ocurre es unívocamente positivo o unívocamente negativo.

I. Luces y sombras de la globalización

Se ha presentado la globalización como un fenómeno histórico inevitable, como una fuerza profunda, y creo que así es. Es un fenómeno que va más allá de sus características puramente económicas. En realidad, si se intenta enfocar la globalización en una perspectiva histórica más amplia, hay que admitir que es, en cierta manera, el capítulo final de una historia que ha empezado con nosotros mismos, con los viajes del descubrimiento de América, de la ruta hacia las Indias, a Asia, es decir el momento en que por primera vez la cultura y la economía del Viejo Continente comenzaron a expandirse y que, para bien o para mal, han puesto fin a la situación de aislamiento en que habían vivido las diferentes civilizaciones.

Lo que estamos viendo hoy día es la conclusión de ese largo recorrido de cinco siglos. Estamos siendo contemporáneos de un momento en el cual, por primera vez, aparece como factible la idea de la unificación del espacio económico en una dimensión

planetaria: la unificación de un mercado que se confunde con el planeta mismo. Eso es, en el fondo, el sentido de la globalización.

Por otra parte, la unificación del mercado y la abolición de las barreras significan la desaparición no sólo de los obstáculos que impedirían la búsqueda de mayor eficacia, sino también de los mecanismos que, buenos o malos, permitieron suministrar algún grado de protección a sectores más débiles o que así se consideraban, particularmente los mecanismos nacionales de protección. Quizás se trate de mecanismos que han distorsionado mucho la economía y el comercio, pero los mismos permitieron, hasta cierto punto, tener la percepción de que los países eran dueños absolutos de su destino y de que podían incidir sobre los acontecimientos.

Hoy en día, lo que estamos viendo es una situación donde la competencia se exagera, pasa a ser la fuerza central de un mundo cada vez más unificado, y no hay duda que, si se asigna a la competencia un papel central, habrá consecuencias positivas en materia de mayor eficacia, pero habrá ciertamente otras consecuencias: ya sea al interior de los países, ya sea a nivel internacional, la exacerbación de la competencia es siempre un juego que, sin ser de suma cero, es un juego donde algunos son ganadores o ganan más que otros.

Y sin duda habrá algunos que no solamente ganarán muy poco, sino que estarán amenazados de no poder participar en el juego: es el problema de la amenaza de marginalización que ocurre no solamente a nivel internacional. No me refiero al hecho, que ha sido muy discutido, de la amenaza que se cierne sobre regiones enteras (como ciertas regiones africanas) de quedarse un poco al margen de la marcha de la economía mundial, sino al riesgo de marginalidad que ocurre en el seno de los propios países industriales.

Lo que ha ocurrido, por ejemplo, con las huelgas francesas del mes de diciembre se presta a este tipo de lectura. Yo estaba en París al final de las huelgas y me he dado cuenta que hay una lectura superficial de las huelgas en lo que respecta a las causas concretas que las han motivado a nivel del servicio público. Hay igualmente lecturas más profundas que muchos han hecho, incluso en Francia, demostrando que hay, en el seno de los países industriales, una angustia, el temor de un futuro incierto, de un mundo que no se sabe cómo será, que nos dicen que será bueno, será mejor, nos dará más riqueza, más prosperidad, pero que en términos concretos inmediatos nos está creando nuevos retos y retos difíciles: acabar con los déficits de presupuesto en un momento de ciclo de poco crecimiento en Europa; atacar los

problemas de gerencia y de seguridad social cuando la demografía está estancada, cuando cada vez hay menos trabajadores activos para financiar los que están jubilados. Todo ese conjunto de retos crea una inquietud con relación al futuro.

Yo llegué ayer a Caracas, salí directamente de Ginebra y debo decirles que la atmósfera que se respira en Europa en este momento no es una atmósfera de euforia. Si ustedes leen, por ejemplo, los diarios europeos de los últimos tres o cuatro días (me refiero a los grandes diarios como el Financial Times), lo que han transmitido al comienzo de la semana en curso es la inquietud en relación con lo que ocurre en Francia y ahora especialmente en Alemania. Un número reciente del Financial Times tenía como noticia principal de primera página la inquietud, que comienza a surgir, de una posible recesión en Alemania, donde el número de desempleados ha alcanzado más de cuatro millones en un momento en que esa economía comenzaba a salir de la recesión del año 1994. Evidentemente, como siempre en estos casos concretos, hay opiniones de diverso tipo. Yo me estoy limitando a transmitir lo que la prensa está comentando, pero es obvio que el panorama es complicado.

El año pasado, por ejemplo, en septiembre, cuando la UNCTAD produjo su informe sobre Comercio y Desarrollo, algunos consideraron que su visión de la economía mundial era un poco pesimista. En noviembre de ese mismo año, la OCDE revisó dos veces hacia abajo sus proyecciones del crecimiento para 1995 y 1996. La última proyección de la OCDE para los países industrializados indica un crecimiento de 2.6%, y ahora incluso esa tasa está siendo discutida en los países industrializados. Todas las estimaciones sobre Francia o Alemania han sido revisadas hacia abajo. Japón, el año pasado, tuvo un crecimiento casi imperceptible de 0.3%, este año se espera que tenga una recuperación. La economía norteamericana, que tuvo un mejor resultado el año pasado, este año parece que está comenzando a disminuir su velocidad, parece crecer menos del 3%. ¿Qué significa eso? Significa básicamente que si estas estimaciones se confirman, y estamos ya más allá de la mitad de la década de los 90, vamos a tener otra década de crecimiento muy bajo en el mundo industrializado. A pesar de las promesas de la globalización, vamos a tener un crecimiento que es un punto inferior al promedio de la década de los 70, que fue una década complicada, con dos choques del petróleo, y dos recesiones que siguieron los choques del petróleo.

¿Cuál es mi intención al señalar esto? No es que yo dude de la globalización: no dudo porque creo que la globalización es muy incipiente, y que no puede ser responsabilizada por esos

“

A pesar de las promesas de la globalización, vamos a tener un crecimiento que es un punto inferior al promedio de la década de los 70.

”

hechos. No es que yo ponga en cuestión la necesidad de una situación financiera sana, porque yo también pienso que hay mucho que hacer para llegar realmente a tener una situación más sana en materia de presupuesto, de eliminación de déficits, de una situación de ajuste estructural, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países industrializados.

II. La necesaria renovación de la UNCTAD

Lo que quiero decir es que no es verdad que la visión de la economía mundial sea una cosa sencilla, unívoca, y que no haya espacio —como siempre en todo lo que es humano— para un panorama de luces y de sombras. Es ahí que se plantea la utilidad de una institución como la UNCTAD.

Obviamente la UNCTAD no es la única institución capaz de suministrar una visión de conjunto sobre lo que ocurre en la economía mundial, pero es sin duda una institución que tiene esa capacidad de hacerlo junto con otras, y que lo hace a partir de un punto de vista particular, es decir la perspectiva del desarrollo, la preocupación de ver todo lo que ocurre bajo la luz del desarrollo y de qué manera los cambios van a afectar las perspectivas del desarrollo.

Es claro que la UNCTAD, en ese ejercicio, podrá equivocarse como se ha equivocado en el pasado, como otros se han equivocado. La previsión económica de los últimos años es prácticamente una sucesión de errores de todas las grandes instituciones: del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la OCDE.

Nadie tiene ni el monopolio de la verdad ni el monopolio del error. Lo que quiero decir con esto es que en dominios tan complejos como los dominios de la economía y de la sociedad no hay lugar a dogmas, y como no hay lugar a dogmas, es necesario que haya un margen de independencia, de integridad en la manera de enfocar los problemas.

A mi juicio, el papel de la UNCTAD debería ser de dar su contribución a esa visión de la economía mundial, y dentro de esa visión, tratar de ayudar no sólo a los países en desarrollo (aunque principalmente a esos) a adaptarse mejor a ese movimiento mundial. Para eso es necesario, una vez más, subrayar la validez de todo lo que hemos decidido en Cartagena, es decir, la nueva visión de una economía donde el mercado juega un papel importante, pero donde las políticas nacionales también son importantes (las políticas eficaces, las que promueven el ahorro y las inversiones), así como es importante

“

La UNCTAD hoy día se da cuenta de que su papel no era desafiar o cambiar el sistema, sino trabajar a partir del interior del sistema e influir hacia la mejor dirección en función de los intereses del conjunto de naciones.

”

tener un entorno internacional favorable. Todos esos elementos están juntos, unificados, no pueden separarse y es ahí donde podemos aportar una contribución.

Me gustaría también decirles, solamente para concluir esta exposición, que en ese esfuerzo, la UNCTAD tiene que reinventarse a sí misma, tiene que volver a crearse. No quiero repetir aquí todo lo que hemos puesto en nuestro informe para la Conferencia, porque ustedes seguramente lo habrán leído o van a leerlo en las próximas semanas, pero me limitaré a recordarles que la UNCTAD, como todo lo que es humano, es histórico, es una entidad que ha nacido en un determinado momento de la historia y ha nacido con un mandato que era, a mediados de los años 60, algo surgido de América Latina, del pensamiento de la CEPAL, del pensamiento del doctor Raúl Prebisch. Era la visión de que necesitábamos una organización para cambiar el *statu quo*, considerado entonces como poco propicio para al desarrollo. El *statu quo* de entonces, eran las organizaciones de Bretton Woods y el GATT, que existía desde fines de los años 50, y que funcionaba como un club de muy pocos países. Con la UNCTAD se proponía crear un sistema alternativo que había encontrado su expresión en lo que se convino llamar el «nuevo orden económico internacional». Está claro que el impulso básico era la búsqueda de más equidad, de más justicia en las relaciones económicas internacionales y la búsqueda del cambio.

El cambio evidentemente ocurrió: estamos viviendo en el medio de uno de los cambios principales de la historia, pero no ha ocurrido como se había creído, quizás con algo de ingenuidad. Se pensaba en la posibilidad de reorganizar el sistema económico mundial a través de una especie de proceso «voluntarista» donde los países se reunirían en conferencias formales y negociarían entre ellos sobre la base de una especie de plan (un «blue print»), el nuevo orden económico internacional.

Lo que ha ocurrido es que una vez más el cambio ha venido como resultado de fuerzas históricas profundas y solamente parte de esas fuerzas han sido controladas por los Estados, sobre todo los más poderosos, porque muchas de esas fuerzas han nacido de los agentes económicos, de las empresas, de las oportunidades que se han presentado.

Ahora bien, la UNCTAD hoy día se da cuenta de que tiene que cambiar y ha comenzado a cambiar en Cartagena. Ha visto que su papel no era desafiar o cambiar el sistema, sino trabajar a partir del interior del sistema e influir hacia la mejor dirección en función de los intereses del conjunto de naciones. En efecto, no se puede decir que el sistema tenga una filosofía intrínseca, una especie de sabiduría de los mecanismos automáticos del

mercado. No se puede garantizar que ese sistema nuevo nos dará seguramente la tierra donde se vierte la miel y la leche; eso puede o no puede ocurrir.

Les voy a dar un ejemplo para no ser acusado de que éste es un pensamiento de la UNCTAD¹. Hace pocas semanas, fui invitado a participar en un coloquio del Instituto Jacques Maritain en Roma, a fines de noviembre, con Michel Camdessus, Director-Gerente del FMI. No pude ir porque ya no me encontraba en Roma, pero leí el texto de mi amigo Camdessus, que es un texto de una gran calidad, de un humanista, de un hombre de una gran espiritualidad, un texto en que él expresa inquietudes sobre la globalización que son más duras que los documentos de la UNCTAD. Hay párrafos del discurso de Camdessus que yo no osaría poner en un documento de la UNCTAD para no justificar el tipo de acusación que me harían. El dice claramente que hay un cambio importante, donde hay fuerzas difíciles de controlar, pero subraya al mismo tiempo la necesidad de que los gobiernos y los organismos multinacionales económicos tengan instrumentos para encaminar ese movimiento hacia la mejor dirección.

Es eso lo que nos proponemos hacer en Sudáfrica: la intención es, primero, comprender lo que pasa, comprender las grandes direcciones de la globalización y de la liberalización. Pero la comprensión no como un ejercicio que se agota en sí mismo, sino la comprensión orientada hacia la acción en dos sentidos: primero, ayudar a los países a prepararse para las negociaciones que se van a realizar (las negociaciones comerciales sobre inversión o sobre medio ambiente o sobre competencia).

Nosotros queremos que la UNCTAD pueda ser una gran institución que ayude a los países a tener conciencia de los problemas, y después de tener conciencia, a comprenderlos, a preparar sus posiciones, a coordinarse si fuera el caso y así poder tener una agenda equilibrada. Porque no hay que olvidar que la agenda de las negociaciones multilaterales ya está siendo activamente preparada desde hace años en el seno de la OCDE o de otros organismos, pero en general de organismos que no son propiamente universales, aunque sean de una gran calidad: no son organismos en los que están representados todos los países.

Por consiguiente, hay necesidad -sin ninguna intención de enfrentamiento- de añadir nuestra visión, nuestros problemas. Cuando se habla por ejemplo, del «unfinished business» de la Ronda Uruguay y se da a esa expresión el sentido de los «nuevos temas», de las inversiones por ejemplo, es casi irónico, pues

ENFOQUES nosotros, cuando empezamos la Ronda Uruguay, también habíamos de «unfinished business», pero refiriéndonos a la Ronda Tokio, que es aún un «unfinished business» porque los picos arancelarios, las escaladas arancelarias, los productos sensibles, las disciplinas para antidumping, siguen siendo un problema. No sería posible aceptar una agenda solamente unidimensional, sin aportar otras cosas.

El primer sentido de la reflexión dirigida hacia la acción es ayudar a los países. Es claro que cada país hará el uso que quiera de esa contribución, pero queremos darle la ventaja comparativa que tiene la UNCTAD, es decir su capacidad de análisis, de elaboración intelectual; queremos suministrar a los países los elementos necesarios para que ellos tomen sus decisiones.

El segundo sentido de nuestra reflexión consiste en aportar actividades pragmáticas. Cosas como, por ejemplo, cómo obtener más eficacia comercial, cómo atraer las inversiones,

Gobernabilidad económica

... «Frente a los desafíos de la globalización, la Secretaría Permanente del SELA rescata el concepto de 'governabilidad económica', entendida como la necesidad de articular los elementos indispensables para que una sociedad logre un desarrollo integral, así como armonizar el esfuerzo interno con el contexto externo.

En ambos escenarios, el nacional y el internacional, una buena gestión de la economía significa, en la práctica, ver el bosque sin dejar de ver los árboles, es decir: insertarse en la aldea global sin perder de vista las especificidades nacionales; aprovechar las nuevas oportunidades de la apertura sin menospreciar los riesgos; maximizar el crecimiento pero priorizando el tratamiento de las asimetrías y de las pronunciadas y dramáticas desigualdades entre los países y dentro de ellos.

Hoy resulta evidente que la fase «post-ajuste» es más compleja que el ajuste propiamente dicho. Requiere estrategias nacionales e internacionales diseñadas pensando en el largo plazo y en las debilidades estructurales de nuestros países.

Las cifras nos revelan que los problemas de equidad social y de competitividad no se han resuelto con los ajustes macroeconómicos, que son indispensables pero no suficientes. Urge diseñar un nuevo modelo de desarrollo, capaz de nutrirse, entre otros, en conceptos como los que hemos intentado captar con el de gobernabilidad. Sólo un foro multidisciplinario y de visión estratégica como la UNCTAD puede emprender esa imprescindible tarea a nivel de la comunidad internacional».

Extractos del discurso del Secretario Permanente del SELA, doctor Carlos Juan Moneta, en la Reunión de Consulta y Coordinación previa a la UNCTAD IX.

cómo hacer para que los países sean dotados de legislaciones adecuadas de competencia, cómo ayudar a los 28 países que no han logrado su adhesión a la Organización Mundial del Comercio para que lo logren. Es necesario recordar aquí, y lo hago sin ninguna intención de recalcar una diferencia, que la Organización Mundial del Comercio, a pesar de que ha ganado mucho en representatividad, aún no es una entidad universal. Cómo se puede llamar universal una entidad en la que ni China ni Rusia son miembros, en que están todavía negociando 28 países. Es una organización en marcha acelerada hacia la universalidad, pero todavía no lo es.

Es necesario tener en cuenta esos aspectos, y me gustaría, al concluir, recordar algo que he tratado de dejar claro en nuestro informe, particularmente en el Capítulo IV; se trata de la idea de que nosotros tenemos conciencia de nuestros límites. Somos una organización que pasa por una crisis severa. No es solamente su crisis porque es también la crisis de las Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad. El Banco Mundial está también en un proceso de reflexión sobre sus métodos, al igual que el Fondo Monetario. El propio Camdessus, en el texto que les mencioné, se queja en público de que no dispone de mecanismos para evitar una gran crisis como la que pudiera producirse en relación con el yen, pues los países han abandonado las disciplinas monetarias, y el Fondo, como sabemos, ya no es la institución que ha sido fundada en Bretton Woods, porque se ha abandonado su fundamento, que era el patrón vinculado al dólar.

Es una crisis general por un hecho que he recordado mucho a mis colegas de la UNCTAD: nosotros vivimos un tipo de momento que el marxista italiano Antonio Gramsci ha definido muy bien, es un momento en que el viejo orden no ha terminado de morirse y el nuevo quiere nacer pero encuentra dificultad para nacer. Lo que vivimos no es una crisis particular de la UNCTAD, aunque sea aguda en la UNCTAD. Es una crisis de las relaciones internacionales, es una crisis del sistema de mantenimiento de la paz, porque es una crisis de un mundo en transición.

Por eso tengo conciencia de la modestia de nuestros recursos, pero modestia no significa incapacidad de actuar. Quizás no sea más el tiempo de lo que los americanos llamaban los «grand designs», las grandes ideas para cambiar el mundo, pero el cambio viene todos los días y nosotros podemos aportar nuestra colaboración a esos cambios.

En el Capítulo IV del informe me he permitido hacer una cita

“
 La UNCTAD
 podría ayudar a
 los países a
 tener conciencia
 de los
 problemas, a
 comprenderlos y
 a coordinar sus
 posiciones para
 tener una agenda
 equilibrada.
 ”

que encontré en el último libro de Sir Isaiah Berlin, «The Crooked Timber of the Humanity». Sir Isaiah cita a un filósofo ruso, Alexander Herzen, uno de los socialistas históricos del comienzo del Siglo XIX, quien escribía sobre el fracaso de las revoluciones de 1848 y ponía de relieve el peligro de las utopías, que prometen una sociedad y una vida perfecta, pero solamente en un futuro muy lejano, y que para llegar a esa utopía están dispuestos a sacrificar todas las generaciones presentes. El usa dos imágenes que yo no he aprovechado porque no he querido ser acusado de demasiado «literario», pero dos imágenes muy fuertes: la primera compara esas utopías a un monstruo al cual las masas intentan acercarse mientras sigue alejándose y diciéndoles con ironía: después de la muerte de ustedes, todo será bello sobre la tierra. Después utiliza otra imagen: la de esos pobres campesinos y esclavos rusos que debieron empujar a los barcos que subían el Volga y que están ahí, con barro hasta las rodillas, mientras el barco que penosamente está siendo empujado tiene una bandera que dice: «Progreso en el futuro».

“
*Lo que vivimos
 no es una crisis
 particular de la
 UNCTAD. Es una
 crisis de las
 relaciones
 internacionales,
 porque es una
 crisis de un
 mundo en
 transición.*
 ”

En un artículo que escribí para la prensa brasileña señalé, comentando el trabajo de Camdessus, que sería muy fácil decir que la globalización también es una de esas utopías, es el progreso en el futuro y el sufrimiento en el presente. Aunque no comparto esa posición, sí me gustó mucho la parte en que Herzen dice lo siguiente: «todo objetivo, toda meta que es infinitamente remota, infinitamente lejana, deja de ser una meta para convertirse en un engaño, en una decepción; la meta o el objetivo debe ser algo al alcance de la mano y por eso debe ser a lo mejor el sueldo del obrero o el placer en el trabajo realizado». Es dentro de esa modestia que yo veo el futuro de la UNCTAD: algo modesto quizás, pero que pueda ser útil.

A América Latina no puede faltarle ese esfuerzo, porque América Latina ha sido prácticamente la cuna donde ha nacido la UNCTAD, que surgió de la reflexión latinoamericana de los años 50. Entre todas las personas que han contribuido a su generación, nadie ha sido más importante que Don Raúl Prebisch, el hombre que en su momento ocupó un puesto de liderazgo en el pensamiento del desarrollo. Hoy día, quizás, tenemos menos liderazgo porque los centros que formulan el pensamiento sobre el desarrollo están todos en países más avanzados, y quizás se haya perdido un poco entre nosotros la capacidad que un día tuvimos de tener un nivel comparable al de los europeos o los norteamericanos en materia de capacidad de analizar nuestra situación y proponer soluciones. América Latina tuvo ese momento, y fue cuando impulsó la creación de la UNCTAD. No fue solamente Don Raúl Prebisch, hubo

después Don Manuel Pérez Guerrero y tantos otros que han contribuido a ese resultado. Nosotros no podemos desinteresarnos de ese procedimiento; sería un poco, como dice el salmista, «cuál la madre que abandona a su propio hijo», sería un poco como si estuviéramos abandonando algo que nosotros criamos y que, como todas las cosas humanas, ha tenido sus aciertos y sus errores.

Espero mucho, como latinoamericano, dar mi modesta contribución. Espero también que nuestros países, nuestros ministerios, nuestros intelectuales, nuestras universidades recuerden ese momento en que ejercieron esa capacidad de liderazgo intelectual, y vuelvan a tenerlo, evidentemente dentro de las circunstancias nuevas que nos presenta este mundo del futuro.

Notas

1. Ver extracto en la página 7 de este número *CAPITULOS del SELA*.

Estrategia de desarrollo para una economía globalizada

Ante las tendencias de la globalización - multidisciplinariedad de temas, importancia creciente de nuevos actores y aceleración de los cambios- el informe de la Secretaría del SELA recomienda instrumentar políticas y estrategias de desarrollo internas y externas que sean flexibles, pero con objetivos claros.

Presenta el concepto de gobernabilidad económica para América Latina y el Caribe como una respuesta a los retos de la globalización, buscando los puntos de anclaje nacionales y regionales que puedan articularse con la apertura y consolidarla.

Development strategy for a global economy

In light of globalization trends -multidisciplinary issues, growing importance of new actors, and accelerated pace of change- the SELA Permanent Secretariat's report recommends the implementation of flexible domestic and external development policies and strategies, which however must clearly target definite objectives. Moreover, the Permanent Secretariat presents the concept of economic governance for Latin America and the Caribbean as a response to the challenges spurred by globalization and as a tool in the quest for national and regional anchorage points linked to liberalization and its strengthening.

Stratégie de développement dans le cadre d'une économie mondialisée

Devant les tendances de la mondialisation - caractère multidisciplinaire des thèmes, importance croissante de nouveaux acteurs et accélération des changements - le rapport du Secrétariat permanent du SELA recommande la mise en place de politiques et de stratégies de développement intérieures et extérieures souples mais aux objectifs clairs. Il conçoit la conduite de l'économie en Amérique latine et dans les Caraïbes dans l'engagement de relever les défis de la mondialisation en recherchant les points d'ancrage nationaux et régionaux susceptibles de s'accoupler à l'ouverture et de consolider cette position.

Estratégia de desenvolvimento para uma economia globalizada

Ante as tendências da globalização - multidisciplinaridade de temas, importância crescente de novos atores e aceleração das mudanças - o relatório da Secretaria do SELA recomenda aplicar políticas e estratégias de desenvolvimento internas e externas flexíveis, mas com objetivos claros. Apresenta o conceito de governabilidade econômica para a América Latina e o Caribe como uma resposta aos desafios da globalização, buscando os pontos de sustentação nacionais e regionais que possam ser articulados com a abertura e consolidá-la.

Estrategia de desarrollo para una economía globalizada

❖ **Secretaría Permanente del SELA**

Este artículo corresponde al capítulo 1 del documento «Globalización y Liberalización. Notas para la Reunión de Consulta Regional Preparatoria de la UNCTAD IX», elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, en enero de 1996.

I. Los problemas actuales del desarrollo

Los procesos de globalización y liberalización, que involucran a la vez la evolución de los Estados y del sistema mundial en su conjunto, han sido ampliamente comentados y analizados en todas sus vertientes y consecuencias (financieras, comerciales, tecnológicas, culturales, etc.). América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones que más ha experimentado los efectos de dichos procesos en los últimos diez años, y que sigue avanzando en los ajustes internos y externos generados por la globalización.

A la complejidad de los cambios que se derivan de las transformaciones del sistema mundial se añaden los cambios que individualmente llevan a cabo los países latinoamericanos y caribeños: **los procesos internos y externos se acumulan e interrelacionan**, planteando una serie de ajustes en todos los niveles y sectores económicos y sociales, así como nuevos retos, simultáneos, para su gestión nacional e internacional. En efecto, la experiencia de la región está demostrando que los esfuerzos de modernización y apertura emprendidos unilateralmente necesitan, para traducirse en beneficios amplios y permanentes, de ajustes paralelos en el contexto externo, para minimizar el riesgo de crisis o inestabilidades exógenas: la apertura comercial de cada uno de los países de la región requiere consolidar y, en algunos casos, profundizar los resultados de la Ronda Uruguay; asimismo, la apertura de los sistemas financieros nacionales requiere una mejor gestión de los flujos de capital a nivel internacional.

La mayoría de los análisis coincide en señalar que la incerti-

“
Los esfuerzos de modernización y apertura, emprendidos unilateralmente en la región, necesitan ajustes paralelos en el contexto externo
 ”

dumbre y la inestabilidad seguirán caracterizando los procesos de globalización y su impacto. Hay también coincidencia en destacar que la principal consecuencia para los países en desarrollo es la permeabilidad ante la amplitud de los cambios, la cual, a su vez, puede expresarse—en términos negativos— en un alto grado de vulnerabilidad.

Esto significa que el impacto de los cambios puede ser positivo o negativo, es decir, que la apertura puede traducirse, por ejemplo, en oportunidades de exportación o inversión, al igual que convertirse en riesgos, como lo demuestra la volatilidad de los flujos de capital, en particular en la experiencia de América Latina y el Caribe. Es la calidad de los ajustes—tanto a nivel nacional como internacional— la que determina la diferencia entre un balance positivo o negativo, entre el aprovechamiento de la oportunidad o el costo del riesgo.

Resulta difícil dar una definición satisfactoria de la globalización y liberalización, pero se pueden detectar tres tendencias principales que abarcan el conjunto de los procesos de cambio, y que inciden directamente sobre cualquier política o estrategia de desarrollo:

- **la multidisciplinaridad e interrelación entre los temas** que conforman la agenda económica y social;
- la importancia creciente de **nuevos actores**—además del Estado y de los organismos internacionales— y la tendencia a reforzar, a nivel internacional, las acciones de tipo supranacional;
- **la aceleración de los cambios** en todos los ámbitos de la actividad económica, y por ende la dificultad de diseñar políticas para el largo plazo.

II. Políticas y estrategias para el futuro

Esas tendencias implican políticas y estrategias de desarrollo internas y externas flexibles pero con objetivos claros, tanto en el plano microeconómico (es decir, a nivel de la gerencia de las empresas) como en el macroeconómico (cuya responsabilidad le incumbe al gobierno). Los elementos claves de dichas políticas y estrategias se comentan a continuación:

1. Políticas a nivel interno

La **estabilidad macroeconómica** es un requisito indispensable para el crecimiento económico, el desarrollo del sector privado, la atracción de la inversión nacional y extranjera, el control de la inflación, la eficiencia de las políticas sociales y la

disminución de la pobreza. En otros términos, le corresponde al gobierno proporcionar el «telón de fondo» estable y apropiado para que las acciones sectoriales, públicas y privadas, se maximicen en pro de un desarrollo integral.

El Estado tiene un nuevo papel, que implica asumir plena y eficientemente su responsabilidad, en particular en materia de: desarrollo social y equidad, desarrollo institucional, desarrollo sostenible y desarrollo tecnológico, según los lineamientos que se comentan a continuación:

a. Desarrollo social y equidad

La alarmante brecha entre pobres y ricos, la creciente inequidad en la distribución del ingreso y la marginalidad de amplios sectores de la población de América Latina y el Caribe deben constituir la primera preocupación de los Estados, no sólo porque es parte de su razón de ser intrínseca, sino porque la calidad del capital humano es la que determina, en última instancia, tanto el desarrollo interno como la posición de un país en el escenario económico mundial.

Es indispensable la intervención estatal mediante políticas sociales adecuadas, tanto para corregir las asimetrías derivadas del funcionamiento del mercado, como para compensar las rigideces estructurales económicas y sociales. El ritmo de crecimiento del PIB de un 3% anual logrado entre 1991 y 1994 en promedio regional es todavía demasiado

lento para permitir conquistas significativas en la superación de la pobreza y la generación de empleo productivo.

Por eso es imperativo dinamizar el crecimiento económico mediante avances sustanciales en materia de productividad y competitividad. Esto significa que la equidad social ha de convertirse en un componente inseparable del proceso productivo mismo, pues el logro de la calidad del producto que se requiere para elevar los niveles de competitividad supone la integración de criterios sociales a la gestión microeconómica.

Por otra parte, los programas sociales coyunturales («redes de seguridad»), destinados a compensar los efectos de los ajustes macroeconómicos sobre los grupos más desfavorecidos, seguirán siendo necesarios por un tiempo, a fin de evitar que importantes porciones de la población queden fuera de los beneficios del desarrollo.

Sin embargo, es de esperar que las políticas sociales cam-

“
Es indispensable la
intervención estatal para
corregir las asimetrías
derivadas del
funcionamiento del
mercado

”

bien su énfasis, basándose en la provisión de oportunidades de desarrollo en el largo plazo más que en el enfoque asistencialista de los subsidios o dádivas. Los estudios más recientes asocian estas políticas con la provisión eficiente y permanente de servicios básicos de educación, salud y seguridad social. La rentabilidad social de este tipo de políticas es muy superior a las inversiones en educación universitaria o en medicina especializada, las cuales pueden contar con mayor apoyo del sector privado.

Las políticas sociales de largo plazo que se requieren en la fase «post-ajuste» macroeconómico en América Latina y el Caribe requieren, además del apoyo técnico y financiero externo, recursos internos estables provenientes de medidas tributarias equitativas y de la reasignación de los recursos públicos liberados por la privatización. En efecto, al definir el papel del Estado en la conducción de la política social para el largo plazo, es importante reorientar hacia sectores tales como educación y salud tanto los recursos financieros como las instituciones estatales anteriormente dedicados a las empresas privatizadas.

Pero hay que tomar en cuenta que la dimensión cuantitativa

Desarrollo institucional

El desarrollo institucional implica consolidar la capacidad de la administración pública de poner en práctica marcos regulatorios adecuados para el funcionamiento de la empresa privada, la libre competencia y la protección del consumidor (particularmente en el contexto de las privatizaciones), garantizar un buen funcionamiento del sector judicial, y en general, atender el desfase entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del Estado, de tal manera que el proceso de modernización se base en un amplio consenso político.

Este último aspecto es de gran importancia en los programas de reforma del Estado, tanto a nivel central como en la descentralización a nivel local, ya que el surgimiento de nuevos actores requiere de canales de participación ágiles y eficientes para procesar las demandas y hacer que el acceso al proceso de toma de decisiones se realice dentro del marco de la gobernabilidad democrática.

Con respecto a las legislaciones y políticas de competencia, es importante el desarrollo y la consolidación de las agencias estatales encargadas de la materia: dichas agencias merecen tener suficiente apoyo político y capacidad técnica para enfrentar con éxito sus funciones de defensa y de aplicación de la legislación de la competencia. Ello significa aumentar la capacidad de sanción de los infractores y difundir la importancia de este tema entre los actores involucrados: empresarios, parlamentarios, jueces, consumidores, inversionistas y agentes económicos en general.

de los programas sociales en América Latina y el Caribe no agota el tema del desarrollo social: igualmente importante es el aspecto cualitativo, donde interviene la eficiencia en el uso de los recursos destinados a los programas sociales. En los programas de cooperación internacional para la región, este tema debe ser debidamente incluido como prioritario.

b. Desarrollo sostenible

La instrumentación de políticas ambientales articuladas con los procesos de industrialización se ha convertido en un reto multidisciplinario para todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, ya que la preservación del medio ambiente debe conciliarse con las necesidades de explotar racionalmente los recursos naturales mediante tecnologías «limpias».

A ello se añade la problemática de los vínculos pobreza/contaminación, y comercio/exportaciones no contaminantes. La «Agenda 21» ya puso en evidencia el primer vínculo. Al concluir la Ronda Uruguay, surgió en la agenda del comercio internacional el vínculo comercio/medio ambiente. Con este nuevo tema, las políticas de desarrollo sostenible adquieren,

Cabe destacar que, en esta materia, la UNCTAD está realizando desde hace varios años una labor pionera que reviste carácter prioritario en el contexto de las aperturas económicas, de la privatizaciones y del fomento del sector privado en América Latina y el Caribe.

Los programas de privatización que vienen aplicándose a nivel regional constituyen un importante instrumento de apoyo al desarrollo institucional y a la modernización del Estado. Las privatizaciones realizadas en forma transparente y con el establecimiento de marcos regulatorios oportunos y eficientes, permiten descongestionar y descentralizar las complejas y costosas estructuras gubernamentales, reformular la asignación del presupuesto nacional y estimular la participación del capital privado. El mayor o menor éxito de los procesos de privatización se medirá, en los próximos años, tanto en términos de beneficios para el consumidor como en términos de liberación de recursos y responsabilidades del Estado en pro de funciones que son de su absoluta y exclusiva competencia.

Las necesidades que se evidencian en la región en materia de desarrollo institucional implican darle mayor énfasis a esta materia en los programas de cooperación técnica y financiera –bilateral y multilateral– dirigidos a los países de América Latina y el Caribe.

además de la dimensión interna, una dimensión externa donde las normas ambientales con las cuales debe cumplir una nación tienden a definirse a nivel multilateral. Es importante que la región reafirme los principios de la «Agenda 21», evitando que temas puntuales como el del vínculo comercio/medio ambiente pasen a ser más importantes en la agenda de las negociaciones económicas.

Se ha detectado en la región que las dificultades en la puesta en práctica de las políticas requeridas para lograr el objetivo del desarrollo sostenible tienen principalmente dos orígenes: por una parte, las insuficiencias financieras, ya que la reconversión industrial hacia tecnologías «limpias» es costosa, en particular para las pequeñas y medianas empresas; por otra parte, las insuficiencias institucionales, ya que los ministerios o instancias competentes en la materia, por lo general, no tienen suficiente capacidad para garantizar el cabal cumplimiento de las legislaciones ambientales.

“
En los programas de cooperación, el tema de la protección ambiental debe ser considerado en estrecha vinculación con la problemática del desarrollo
 ”

Ambos aspectos ameritan ser enfatizados en los programas de cooperación al desarrollo, de tal manera que, en dichos programas, el tema de la protección ambiental sea considerado en estrecha relación con la problemática del desarrollo. Es importante que la región inicie un proceso de evaluación tanto de la instrumentación nacional como del apoyo externo disponible en materia de desarrollo sostenible, a la luz de los requeri-

mientos de la industrialización y de la protección del medio ambiente de la región.

c. Desarrollo tecnológico

El desarrollo tecnológico requiere el diseño y la puesta en práctica de políticas integrales que van desde el mejoramiento de los sistemas educativos hasta el apoyo a las pequeñas y medianas empresas en sus procesos de reconversión industrial y gerencial. Es a nivel de los cambios tecnológicos donde se registran los avances más acelerados desde la segunda guerra mundial, y por consiguiente, los efectos más visibles a nivel empresarial y social.

El crecimiento exponencial de los progresos científicos y tecnológicos y de su rápida transformación en productos comerciales implica establecer nuevos vínculos entre universidades y empresas, nuevas instituciones públicas y privadas (o mixtas), nuevas formas de financiamiento y difusión de la

Investigación, y nuevos criterios en la asignación de recursos o definición de áreas prioritarias en función de los requerimientos de la competitividad. Aquí, América Latina y el Caribe tiene que dar un salto cualitativo importante en sus políticas educativas, de desarrollo industrial y de ciencia y tecnología, introduciendo estos cambios sistémicos y fortaleciendo o reorientando los instrumentos de cooperación internacional y regional existentes.

En el plano de las políticas internas, también es importante enfatizar los cambios estructurales que caracterizan la fase «post-ajuste» macroeconómico, en particular, mediante la articulación entre políticas económicas y sociales. El tema de la articulación entre políticas económicas y sociales debería ser prioritario en la posición de América Latina y el Caribe en la UNCTAD IX, ya que es en su adecuada articulación que radica, en el mediano y largo plazo, la viabilidad y el éxito definitivo de las políticas de apertura y de modernización.

El logro de un desarrollo integrador, con equidad social, único capaz de asegurar la gobernabilidad, un crecimiento económico sostenible y niveles crecientes de competitividad para una inserción creativa en la economía global, implica el diseño de políticas específicamente dirigidas a superar el grave rezago social de la región.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, la larga lista de necesidades sociales insatisfechas se sintetizó en tres grandes objetivos de mediano y largo plazo: erradicar la pobreza, generar empleo productivo y promover la integración social. Estos son objetivos tanto de política social como de política económica, y es preciso destacar esta característica para superar las visiones asistencialistas propias de la política social tradicional.

La articulación de políticas económicas y sociales es necesaria tanto en la fase de diseño como en la de ejecución y evaluación. Esta articulación de políticas requiere, por otra parte, la incidencia creciente de grupos organizados de las poblaciones-objetivo a través de canales de participación que vayan convirtiéndolas en actores soberanos, condición sin la cual es impensable la superación de la pobreza.

La descentralización administrativa en el diseño y ejecución de políticas, dotada de los recursos necesarios, es otro instrumento fundamental para la articulación entre los objetivos macroeconómicos y las necesidades sociales: en los procesos que se adelantan en América Latina y el Caribe a nivel de municipios, gobernaciones u otras entidades locales, es impor-

“
*Hay tres grandes objetivos
 de mediano y largo plazo:
 erradicar la pobreza,
 generar empleo productivo
 y promover la integración
 social.*

”

tante tomar en cuenta y conciliar la tensión entre la indispensable continuidad de las políticas y el valor del enfoque de conjunto, propios de la gestión centralizada, y la riqueza de la diversidad, de la participación y el conocimiento inmediato de los problemas, propios de la gestión descentralizada.

Asimismo, las políticas internas deberían consolidar la apertura económica y comercial mediante la modernización de los sistemas financieros; el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que brinda la globalización y la apertura implica disponer de sistemas financieros nacionales adecuados.

El objetivo de todos los procesos de reforma de los sistemas financieros es garantizar que el sistema financiero nacional alcance el mayor grado de eficiencia posible. El sector financiero, con sus políticas e instituciones públicas y privadas, debe adaptarse al ritmo de apertura de la economía en su conjunto, constituirse en una herramienta de las políticas macroeconómicas y sectoriales y asumir su función de movilizador confiable de capitales dentro y fuera del país.

La experiencia de América Latina y el Caribe ha demostrado que la modernización de los sistemas financieros implica conciliar la apertura y la desregulación con la definición de normas y el establecimiento de eficientes mecanismos de supervisión para paliar los efectos negativos de la volatilidad de los flujos de capital.

En efecto, a la luz de los resultados en distintas latitudes, la primera lección «universal» de los procesos de apertura financiera se refiere a la necesidad de un contexto macroeconómico estable: es indispensable controlar los déficit fiscales y la tasa de inflación antes de proceder a la apertura de los mercados de capital.

La segunda lección fundamental se refiere a la calidad de los mecanismos de supervisión del sector financiero en el contexto de una liberalización. Si bien la modernización del sistema financiero generalmente implica atracción de capital foráneo, hay que tomar en cuenta el revés de la medalla: la apertura puede también ser fuente de una mayor deuda externa privada, al facilitar el acceso directo a las fuentes de financiamiento externo en divisas, y sobre todo, fuente de capitales especulativos de corto plazo que no generan inversiones productivas para el país. La experiencia de varios países de la región demuestra que es más fácil desregular el sector financiero que mejorar su marco regulatorio y adaptarlo a las nuevas necesidades.

El manejo de las transacciones especulativas y el fomento del ahorro interno y de la inversión productiva (nacional y

extranjera) de largo plazo, son temas aún poco considerados en los programas de cooperación multilateral o bilateral, donde deberían formar parte integrante del apoyo a la modernización del sector financiero y al desarrollo de los mercados de capital nacionales.

En este marco, una política que se ha convertido en la columna vertebral de cualquier proceso de apertura y modernización se refiere a fomentar el ahorro interno y la inversión extranjera directa como fuentes fundamentales del desarrollo: América Latina y el Caribe sigue teniendo tasas de ahorro interno muy bajas y flujos de inversión extranjera directa relativamente reducidos, en comparación con los flujos de capital «golondrina».

El concurso de mayores recursos, tanto nacionales como extranjeros, específicamente vinculados a los procesos productivos, reduciría la vulnerabilidad de las economías ante la globalización, las turbulencias de los mercados de capital y la disminución de los flujos de origen multilateral y bilateral. Además de medidas puntuales e incentivos tanto para el ahorro interno como la inversión directa, nuevamente cabe reconocer el papel del marco macroeconómico estable como primer requisito general.

Asimismo, el fomento del ahorro interno requiere un cambio en la mentalidad de los consumidores y los demás agentes económicos. Como se ha señalado anteriormente, el fomento del ahorro interno debería ser incluido, como un complemento indispensable, en los procesos de modernización de los sistemas financieros y de desarrollo de los mercados nacionales de capital.

“
La captación de recursos
vinculados a procesos
productivos reduciría la
vulnerabilidad de las
economías ante la
globalización,
”

2. Políticas a nivel externo

Las políticas económicas externas de los países de América Latina y el Caribe deben ser, a la vez, el reflejo y el instrumento de las políticas internas, garantizar una beneficiosa inserción en el sistema globalizado mundial, maximizar las oportunidades y minimizar los riesgos, y atender, en particular, los siguientes aspectos prioritarios:

La interrelación entre los temas a negociar en los distintos foros: el nivel de complejidad creciente impuesto por la globalización ha generado una interrelación entre los temas que conforman la agenda de las negociaciones económicas regionales, hemisféricas e internacionales. Las nuevas interrelacio-

nes entre los temas de la economía internacional implican, por ejemplo, negociar en materia de propiedad intelectual en función de la política industrial y tecnológica nacional, y en función de la atracción de la inversión extranjera en determinados sectores o negociar en materia de comercio y medio ambiente en función de los mercados que se pretende penetrar y de qué reconversiones industriales se pueden introducir en el contexto del desarrollo sostenible.

Ya no es posible comprender, planificar y negociar desde la perspectiva sectorial; por el contrario, es indispensable una visión integral y multidisciplinaria, que implica necesariamente una nueva metodología y una nueva concepción del negociador y una mayor coordinación interministerial a nivel interno, antes de formular las posiciones nacionales.

Asimismo, a nivel multilateral, la multidisciplinariedad implica un nuevo manejo de las instituciones internacionales o regionales que sirven de foro para las negociaciones: por ejemplo, hay que definir si la Organización Mundial del Comercio (OMC) es el foro apropiado para el tratamiento multilateral del vínculo comercio/medio ambiente o qué tipo de relaciones hay que establecer entre las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y la OMC para asegurar la coordinación entre los temas monetarios, financieros y comerciales. Por consiguiente, la visión integral de la agenda internacional implica, a nivel nacional, una política externa basada en una sólida coordinación interministerial y a nivel multilateral, el uso adecuado de los foros de negociación regionales e internacionales. En este contexto, la coordinación interinstitucional (en particular, entre las agencias especializadas y demás instituciones del sistema de las Naciones Unidas) adquiere una relevancia que trasciende la mera preocupación de evitar la duplicación de esfuerzos: aquí la coordinación significa traducir la multidisciplinariedad de la agenda económica y social en acciones integrales, en función de los nuevos requisitos que impone la globalización. Esta debería ser la pauta general de la cooperación al desarrollo en los próximos años.

En las políticas económicas externas se está planteando en términos novedosos y urgentes el aprovechamiento de alianzas, asociaciones, bloques, esquemas o acuerdos regionales o subregionales cuya gestación, en varios casos, se produce independientemente de criterios de cercanía geográfica.

Ya no hay Estados que actúen individualmente en el escenario económico internacional, al igual que son muy pocos los actores económicos (Estados o empresas) que se concentran

en un solo escenario geográfico en cuanto a operaciones y estrategias. Asimismo, el comercio intra-firmas, que trasciende no sólo las fronteras nacionales sino también las de los acuerdos internacionales, forma un tejido de corrientes comerciales, financieras y tecnológicas cuyo avance no se rige por el ritmo de las negociaciones entre gobiernos.

En este contexto, la integración entre los países de América Latina y el Caribe sigue siendo prioritaria, al igual que en las últimas dos décadas, pero hoy en día debe ser concebida, en primer lugar, como un complemento natural e indispensable del esfuerzo de apertura individual, y en segundo lugar, como un instrumento de acercamiento a otras regiones o subregiones del mundo en apoyo a la apertura interna.

El pleno aprovechamiento de los acercamientos entre zonas o grupos de países implica también transformaciones cualitativas: el acercamiento e incluso la integración cultural y tecnológica, así como la inversión intrarregional, son, hoy en día, tan importantes como el intercambio de bienes (que eran hasta hace poco el único criterio determinante para «medir» el impacto de un acuerdo o esquema de integración).

En este enfoque, regionalismo y multilateralismo no son contradictorios sino complementarios: al igual que los países de la región tienen intereses específicos en consolidar los esquemas de integración regional y subregional, también tienen un interés muy concreto en fortalecer la Organización Mundial del Comercio en su papel de vigilante de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Al diseñar y ejecutar la política económica externa, se ha vuelto indispensable considerar el papel del sector privado en todas las facetas de la economía internacional: esto implica que, en todas las etapas de la formulación de la posición nacional, regional o internacional de los países de América Latina y el Caribe y además de la ya mencionada coordinación interministerial, es importante involucrar al sector privado.

La participación del sector privado en la formulación de la política económica exterior debería acompañar la tarea —que le compete al Estado— de brindar al empresario las condiciones adecuadas para su actividad y ofrecer incentivos o apoyo a aquellos sectores que el Estado considera prioritarios. En este contexto se ubica el tratamiento, a nivel de los foros multilaterales, de los temas prioritarios para el fomento del sector privado,

“
La integración regional debe ser concebida como un complemento natural e indispensable del esfuerzo de apertura individual, como un instrumento de acercamiento a otras regiones o subregiones del mundo en apoyo a la apertura interna
 ”

es decir la captación de inversiones extranjeras directas, la transferencia de tecnología, el aprovechamiento de las nuevas oportunidades comerciales, el apoyo a la pequeña y mediana empresa: estos temas deberían seguir consolidándose en las actividades de las instituciones internacionales.

La participación de América Latina y el Caribe en el proceso de reforma de las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y en la Organización Mundial de Comercio es un tema que ha recibido relativamente poca atención hasta la fecha, pero que merece pasar a ser prioritario en la agenda de la región, considerando el papel que le atribuyen los países industrializados a estos organismos en la coordinación macroeconómica internacional.

En efecto, el Grupo de los Siete países más industrializados ha fijado, en su Cumbre de Halifax de junio de 1995, pautas precisas para el proceso de reforma de dichas instituciones. Es de fundamental importancia para la región y para los países en desarrollo en su conjunto, tener una participación activa en ese proceso, presentando una posición definida y firme para balancear el péndulo a favor de sus intereses y aspiraciones de desarrollo y para que el reordenamiento de esas instituciones se efectúe con transparencia.

Uno de los objetivos de las reformas que se han iniciado en el funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods debería referirse al vínculo moneda/finanzas/comercio y a su tratamiento, tanto conceptual como operativo: este es un aspecto primordial de la nueva gestión del sistema económico global que debería propiciar América Latina y el Caribe.

Otro objetivo fundamental que justifica ampliamente una activa participación en el proceso de reforma de las instituciones financieras se refiere a la evaluación de la capacidad de estas instituciones (el Fondo Monetario Internacional en particular) de responder a situaciones de emergencia generadas por las turbulencias en los mercados de capital. En ese orden de ideas, es de particular interés para América Latina y el Caribe el establecimiento de un «Mecanismo de Emergencia Financiera» y la revisión de la asignación de los Derechos Especiales de Giro en el FMI, de conformidad con los planteamientos del Grupo de los 24, así como la evaluación de otras propuestas, tales como la venta de una parte de las reservas de oro del FMI y el establecimiento de una Facilidad para la Deuda Multilateral destinada a renegociar las deudas con las instituciones financieras internacionales.

En cuanto al papel de los bancos multilaterales de desarrollo, es importante evaluar su participación en el financiamiento

externo global para el desarrollo, en comparación con el papel que desempeña la inversión privada directa (tanto nacional como extranjera) y la asistencia oficial al desarrollo. Deben incluirse en esta evaluación las nuevas «ventanillas» del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial destinadas a facilitar la participación del capital privado en el financiamiento de proyectos de infraestructura (que siguen representando una porción muy importante de las necesidades de financiamiento externo de América Latina y el Caribe).

También le incumbe a las instituciones financieras internacionales -tarea en la cual la UNCTAD debería participar- evaluar permanentemente el impacto de las políticas macroeconómicas de los países industrializados sobre los países en desarrollo, así como la contribución de la apertura de estos últimos al crecimiento del comercio y de la inversión a nivel mundial.

No puede estar ausente de ninguna política económica externa el tratamiento del tema del endeudamiento externo en términos de financiamiento del desarrollo. Hay que reconocer que, para un número importante de países de la región el peso del servicio de la deuda (pública o privada según el caso) sigue siendo importante y continúa afectando su desarrollo. No obstante, también debe señalarse que hoy en día, han surgido otras preocupaciones en el ámbito de las políticas monetarias y financieras de América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, el ya mencionado problema del manejo de los flujos especulativos de capital ha pasado a ser, al menos, tan grave en cuanto a su impacto sobre el desarrollo, como la deuda externa en sí. La crisis experimentada por México a finales de 1994 puso en evidencia la vulnerabilidad de las economías «emergentes» ante los capitales de corto plazo. Resaltó también la ineffectividad del Fondo Monetario Internacional en su papel de vigilante del sistema monetario, así como su limitada capacidad de financiar crisis de esa magnitud.

Por consiguiente, además del tema del sobreendeudamiento externo que sigue afectando a distintos países en desarrollo -y que amerita un tratamiento especial-, es importante analizar las nuevas formas de deuda externa que pueden derivarse de la globalización de los sistemas financieros, y evaluarlas en términos de necesidades de crecimiento: ¿qué representa la inversión directa (nacional y extranjera) en relación con las necesidades de financiamiento del desarrollo de un país? Tal

“
El problema del manejo de los flujos especulativos de capital ha pasado a ser, al menos, tan grave en cuanto a su impacto sobre el desarrollo, como la deuda externa en sí
 ”

como se señaló anteriormente, el fomento del ahorro interno y de la inversión productiva son los dos elementos claves para financiar el desarrollo de América Latina y el Caribe, considerando que las otras fuentes de recursos (inversión pública y ayuda o préstamos externos) disminuyen constante e irreversiblemente.

En esta concepción de la deuda externa, donde es más importante medir las necesidades de financiamiento que el peso intrínseco de la deuda, se podría recurrir a indicadores basados en una tasa de crecimiento determinada para evaluar la capacidad de pago y para recomendar las acciones de apoyo pertinentes por parte de las instituciones financieras internacionales.

Como parte de este enfoque, que enfatiza el financiamiento del desarrollo más que el endeudamiento como problema de interés general para todos los países del mundo, se debería plantear el uso de los recursos financieros liberados por el desarme («dividendo para la paz»).

En ese contexto, cabe recordar la iniciativa de preparar una Conferencia sobre el Financiamiento del Desarrollo, que empezó a gestarse en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991. Esta iniciativa perdió impulso político porque coincidió con el aumento repentino de los flujos de capital privado a varios países en desarrollo («las economías emergentes») y porque fue interpretada como una nueva manera de abordar el tema de la deuda externa, que ya tiene sus propias instancias de negociación.

Por lo expuesto, sería conveniente que, en el marco de la UNCTAD y con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, se retomara, con una visión de conjunto, el tema del financiamiento del desarrollo, evaluando los flujos de capital público y privado (incluyendo ahorro interno, inversión nacional y extranjera y ayuda al desarrollo) disponibles y previsibles en el mediano plazo, en comparación con las estimaciones de las necesidades mínimas en materia de programas para la pobreza crítica, infraestructura y servicios sociales básicos. Un ejercicio de esta naturaleza estaría básicamente encaminado a formular propuestas tanto para el fomento de los flujos de capital privado (el Comité de Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional ya ha iniciado esa tarea), como para las pautas que deberían regir el volumen y el destino de los flujos multilaterales y bilaterales para el desarrollo.

Las nuevas políticas económicas externas deberían aprovechar los instrumentos de consulta y cooperación de los cuales

dispone América Latina y el Caribe para consolidar su posición en los foros económicos internacionales. La globalización implica una pérdida de control sobre muchas de las decisiones que, tradicionalmente, eran de exclusiva competencia nacional. En tal sentido, es más importante que nunca el fortalecimiento de los instrumentos regionales para apoyar las estrategias individuales de los países.

Para ello, se requiere contar con una mayor coordinación interinstitucional en la región, sumando esfuerzos y actuando conjuntamente. En efecto, al igual que a nivel interno, donde las instituciones públicas de los países de la región sufren de insuficiencias técnicas y financieras, a nivel externo también es débil la institucionalidad regional: no por falta de mecanismos u organismos, sino por carecer de un adecuado grado de coordinación y de recursos o por un uso poco eficiente de los mismos.

Por ejemplo, las políticas nacionales de promoción del comercio e inversión deberían ser sistemática y simultáneamente apoyadas por el BID y por el Banco Mundial, las instituciones financieras regionales y las secretarías de integración, enfatizando los contactos con los actores económicos extrarregionales mediante «road-shows» u otras iniciativas de divulgación. Las actividades en materia de desarrollo social que se adelantan en distintos foros de la región también podrían ser objeto de un esfuerzo para sumar los recursos existentes y captar nuevas fuentes de financiamiento dentro y fuera de la región.

En algunos casos, un enfoque de acciones conjuntas como el que se menciona implicaría rediseñar, en el seno de cada organismo internacional o regional, el programa de actividades o los instrumentos de acción. El objetivo debería ser la articulación de las políticas e instituciones regionales con las necesidades de la agenda de la globalización y por consiguiente, con la acción en el plano de las instituciones internacionales.

Por último, es fundamental aprovechar la credibilidad política que adquirió América Latina y el Caribe al negociar como grupo en la Ronda Uruguay para el seguimiento y la instrumentación de los resultados de la Ronda y para las negociaciones que se realicen en la OMC. En otros términos, es importante que la región actúe con coherencia ante temas tales como la vigilancia de los compromisos agrícolas, la propiedad intelectual o el vínculo comercio/medio ambiente.

Asimismo, es importante que la presencia de América Latina y el Caribe en la OMC se traduzca en posiciones técnicamente sólidas y políticamente respaldadas, de tal manera que el

OPINIONES | manejo de los «nuevos» temas del comercio en ese organismo no se desarrolle en detrimento de los intereses de la región.

III. Conclusión: hacia una gobernabilidad económica

1. Una estrategia «post-ajuste»

En síntesis, la globalización y liberalización económica implican que los procesos de formulación de las políticas internas y externas ya no pueden atenerse a los patrones ni a los actores tradicionales y que, en muchos aspectos o a nivel de varios instrumentos, ya no hay el mismo nivel de control nacional sobre decisiones que tienden a ser supranacionales.

Por consiguiente, tanto en lo interno como en lo externo, una estrategia «post-ajuste», basada en los elementos señalados, implica avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo para América Latina y el Caribe cuyos lineamientos apenas se empiezan a esbozar en términos conceptuales y a medida que la práctica produce enseñanzas. Con los aportes determinantes de nuestra región, la UNCTAD IX debería marcar un hito en la formulación de este nuevo paradigma.

2. La gobernabilidad económica: elementos para una definición

La evolución económica y social que se ha registrado desde principios de la década parece indicar que conviene definir e instrumentar una «gobernabilidad económica» para América Latina y el Caribe que reuniría dos condiciones simultáneas: por una parte, responder a los retos internos y externos planteados por la globalización; por otra, buscar los «puntos de anclaje» nacionales y regionales que puedan articularse con la apertura global, consolidarla y legitimarla.

En el **ámbito interno**, la gobernabilidad económica que los países de la región buscarían definir como marco global para sus estrategias nacionales de desarrollo incluiría, en primer lugar, la reducción de la pobreza y el desarrollo social, mediante políticas sociales de largo plazo y consistentes con las políticas macroeconómicas.

Otras prioridades indispensables en la visión global requerida por la gobernabilidad económica incluirían el desarrollo institucional (es decir, la capacidad del Estado de diseñar e instrumentar políticas adecuadas en todos los campos, mediante una administración pública profesional, confiable y capacita-

da), el apoyo a la competitividad de las empresas (que incluye las políticas de desarrollo tecnológico) y el desarrollo sostenible (es decir, la articulación del crecimiento económico con la preservación del medio ambiente).

En el **ámbito externo**, la gobernabilidad económica debería centrarse en un objetivo general: una adecuada inserción en la economía mundial como instrumento del desarrollo nacional y regional. Esa inserción implica lograr una apertura económica balanceada entre las presiones del contexto externo y las necesidades internas, y prepararse a negociar nuevos temas y nuevas alianzas. Como complemento, América Latina y el Caribe debería participar activamente en la gestación de una gobernabilidad del sistema económico internacional. En ese marco, por ejemplo, la instrumentación de las pautas del Grupo de los Siete (incluyendo, en particular, la reforma del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y sus vínculos con la OMC), debería ser el producto de un proceso de consulta multilateral y transparente, porque lo que está en juego en esas pautas (vigilancia del sistema monetario mundial, uso del financiamiento para el desarrollo y gerencia del comercio global) incide directamente sobre la evolución de cada uno de los países en desarrollo.

Un elemento central que debería integrar el concepto de gobernabilidad económica internacional se refiere al buen manejo de los tres pilares de la economía mundial: moneda, finanzas y comercio. Introducir estabilidad y justicia en estas tres áreas y considerarlas como un todo, sería la mayor contribución que puedan recibir los países de América Latina y el Caribe para apoyar sus estrategias de apertura y modernización. En efecto, la globalización maximiza los efectos de las turbulencias del sistema económico mundial (y no sólo, como lo evidenció la crisis mexicana, en el ámbito de los flujos de capital). Por consiguiente, pone de relieve la necesidad de normas e instituciones que regulen el funcionamiento de dicho sistema, en beneficio de todas las economías del planeta. En otros términos, al igual que, por ejemplo, la comunidad internacional ha sabido sentar principios multilaterales en materia de derechos humanos, también debería poder generar gradualmente un consenso en torno a normas de conducta para la gestión de la economía mundial, que tengan en cuenta el necesario equilibrio entre los papeles respectivos de los Estados y del libre mercado.

“
Un elemento central que debería integrar el concepto de gobernabilidad económica internacional se refiere al buen manejo de los tres pilares de la economía mundial: moneda, finanzas y comercio.
 ”

Es evidente que, mientras más rápido se produce la integración en el proceso de globalización, mayor es el grado de vulnerabilidad de las economías en desarrollo frente al exterior si no han logrado consolidar su capacidad de adaptación. Por lo expuesto, los objetivos del desarrollo económico y social no deberían estar únicamente centrados en lograr acelerados niveles de crecimiento, sino más bien en obtener niveles de crecimiento estable e integral, que puedan mantenerse en el mediano y largo plazo.

Esto es particularmente importante si se reconoce la incertidumbre que está implícita en la globalización económica y si se recuerda que existe una marcada diferencia entre las condiciones y posibilidades que tienen los países industrializados y los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades y manejar los riesgos de la globalización. No solamente es inequitativa la distribución geográfica de los beneficios atribuidos a la globalización—por razones estructurales—, sino que es muy variable según las coyunturas. Por ejemplo, la correlación *a priori* positiva entre comercio y crecimiento es reforzada por factores circunstanciales tales como el liderazgo político o la estabilidad de las tasas de interés en los mercados internacionales.

En la historia de la industrialización, y más específicamente, en la historia de los países en desarrollo en las últimas décadas, los períodos de crecimiento con equidad y estabilidad han sido más la excepción que la norma. Mientras tanto, la globalización se ha acelerado e intensificado en todas sus manifestaciones, en particular, en cuanto a tres asimetrías que frenan el desarrollo y que requieren atención inmediata mediante políticas nacionales e internacionales eficientes y articuladas entre sí: (i) la pobreza y la creciente brecha entre pobres y ricos; (ii) el atraso tecnológico, informativo y educativo en comparación con las exigencias de siglo XXI; (iii) el acceso a fuentes de financiamiento productivas y estables.

En virtud de estos elementos, una de las tareas principales de la UNCTAD podría ser de propiciar, con base en la elaboración de un concepto de «governabilidad económica interna e internacional», un mecanismo multilateral de «alerta temprana» de potenciales crisis e identificación de soluciones o compensaciones a las asimetrías de esa naturaleza. Una instancia como la de un Consejo de Seguridad Económica, apoyado técnicamente por la UNCTAD, podría contribuir sustantivamente a cumplir con esa función.

Asimismo, le corresponde a la UNCTAD redefinir el uso del concepto de «trato especial y diferenciado» –introducido en los años setenta y actualmente en vías de ser sustituido por el concepto de reciprocidad– en función del nuevo escenario económico y social. Parece conveniente sustituirlo, en cambio, por el concepto de «gradualismo», que implica establecer ritmos de ajuste diferenciados y realistas, sin modificar la sustancia de los mismos, a objeto de garantizar la calidad de los ajustes y minimizar el impacto negativo de las asimetrías.

Situación y perspectivas del comercio mundial

El informe presenta un breve panorama internacional, caracterizado por el bajo ritmo de crecimiento de las economías industrializadas y el aumento del comercio de bienes y servicios.

Analiza el comercio de mercancías por regiones, destacando el papel de los países de Asia del Sur y del Sureste como el segmento más dinámico del intercambio mundial en términos de exportaciones e importaciones.

World Trade: status and prospects

This concise report on the international scenario points to the slow pace of growth evidenced among industrialized nations, and the rise in trade in goods and services. It analyzes trade in goods by regions, emphasizing the role played by the countries of South and Southeast Asia, currently the most dynamic region in terms of exports and imports.

Etat et perspectives du commerce mondial

Le rapport en présente un aperçu international que caractérisent un rythme de croissance faible du côté des économies industrialisées et l'accroissement du commerce des biens et des services.

On y analyse le commerce de marchandises par région en soulignant le rôle des pays d'Asie méridionale et du Sud-Est qui forment le segment le plus dynamique des échanges mondiaux en termes d'exportation et d'importation.

Situação e perspectiva do comércio mundial

O relatório apresenta um breve panorama internacional, caracterizado pelo baixo ritmo de crescimento das economias industrializadas e pelo aumento do comércio de bens e serviços. Analisa o comércio de mercadorias por regiões, destacando o papel dos países da Ásia do Sul e do Sudeste como o segmento mais dinâmico do intercâmbio mundial quanto às exportações e às importações.

Situación y perspectivas del comercio mundial

➔ **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**

Se transcribe el primer capítulo del documento "El Regionalismo Abierto: América Latina y el Caribe en la Economía Internacional", elaborado por la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

I. Panorama internacional

El panorama internacional se caracteriza por la consolidación de la estabilidad de los precios domésticos y un bajo ritmo de crecimiento de las principales economías industrializadas. En 1994 hubo una significativa recuperación de la producción mundial de bienes y servicios, después de cuatro años de casi estancamiento. Sin embargo, en 1995, tuvo lugar una desaceleración del crecimiento de las mayores economías de la OCDE, cuya tasa alcanzó un valor muy cerca del 2% (2,3% por las estimativas de Naciones Unidas), determinando un crecimiento estimado de la economía mundial de 2,6%¹. Para 1996, las previsiones son de una tasa de crecimiento de un 3,0% (2,5% para los países de la OCDE, y 5,5% para los países en desarrollo).

Los datos para el comercio son más espectaculares: la Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que, en 1994, el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías creció un 9,5% (la tasa de aumento anual más elevada, desde 1976, y dos veces superior a la de 1993)². Aunque se suponía que el ritmo de crecimiento fuera a disminuir en 1995, las estimativas preliminares de las Naciones Unidas, son más optimistas. En realidad la tasa de crecimiento se mantuvo elevada, situándose entre un 9% y un 10%. Para 1996, la misma fuente prevé una disminución, debiendo la tasa situarse entre un 7% y un 8%, la cual es, todavía muy elevada, y cerca de las tasas de crecimiento de la década del sesenta. Si las previsiones se cumplen, el volumen de las exportaciones mundiales habrá crecido en cuatro años (1992-1996) tanto o más que en los ocho años anteriores (1984-1991) (ver cuadro 1). Ese crecimiento es explicado por la dinámica de los flujos de manufacturas y de los productos agropecuarios.

Cuadro 1
Índice del volumen de las exportaciones mundiales de mercancías
(1984-1994)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	73	75	78	83	89	95	100	104	108	112	123
Agrp	91	90	89	94	96	99	100	105	110	111	119
Extra	80	79	86	88	93	97	100	102	106	108	116
Man	69	72	75	80	87	94	100	104	108	112	124

Agrp: productos agropecuarios; Extra: industrias extractivas; Man: manufacturas
 BASE:1990=100

Fuente: OMC (1995), *El Comercio Internacional*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, cuadro A1, pag. 145.

El valor de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó un 13% en 1994, superando los 4 billones de dólares.

Las exportaciones mundiales de *servicios comerciales* sumaron 1,1 billón de dólares, resultando un valor total de bienes y servicios de cerca de 5,2 billones de dólares. Contrariamente a lo ocurrido en la década del ochenta, las exportaciones mundiales de los servicios comerciales prácticamente se estancaron en 1993 (variación de un 0,5%) y su expansión en 1994 (8%) fue inferior a la del comercio de mercancías³. El análisis de las cifras correspondientes al primer semestre de 1995 (crecimiento del 23%) no permitió que la OMC estimara el crecimiento para todo el año, en razón de los movimientos ocurridos en los mercados de divisas durante la segunda parte del año. En términos generales,

“
 En términos generales, el valor de las exportaciones mundiales de mercancías se situará, a principios de 1996, entre los 4,6 y los 4,9 billones de dólares, y el comercio de bienes y servicios comerciales estaría cerca de los 6 billones de dólares.
 ”

El valor de las exportaciones mundiales de mercancías se situará, a principios de 1996, entre los 4,6 y los 4,9 billones de dólares, y el comercio de bienes y servicios comerciales estaría cerca de los 6 billones de dólares.

El año 1993 es el último para el cual hay datos detallados sobre los flujos de inversiones extranjeras. UNCTAD estima que para ese año, el total de los flujos «para fuera» (outflows) sumaría 222 mil millones de dólares, con una tasa promedio anual de crecimiento del 5,6%, entre 1991 y 1993⁴. En el mencionado período, el valor del comercio, medido por las

exportaciones, creció al 3,8%. Es incierto, todavía, si en los años más recientes, entre 1995 y 1996, los flujos de las inversiones podrán acompañar el vigoroso ritmo de crecimiento del comercio mundial de bienes.

1. Integración económica y crecimiento

El volumen del comercio mundial de bienes ha crecido a tasas positivas, exceptuándose los años de crisis (1981-1982). Asimismo, a lo largo del período de posguerra, las tasas de crecimiento del comercio han sido sistemáticamente más elevadas que las del producto. Este resultado ha sido interpretado como una evidencia de la creciente interpenetración entre economías, con el consecuente crecimiento de la proporción de las exportaciones e importaciones en el conjunto de las actividades económicas de las naciones. De acuerdo con el Banco Mundial, la proporción de las exportaciones de bienes en el producto mundial aumentó del 11%, en 1980, a un 18% actual, mientras que la de servicios no factoriales pasó del 1,65% a casi 4%, resultando en una proporción creciente de las exportaciones de bienes y servicios en el producto mundial; del 12,7 a un 22%, para los mismos años⁶.

Estas cifras son ilustrativas de la integración internacional por vía del comercio de bienes y servicios y de flujos de capital, determinada en gran medida por una creciente internacionalización de las estrategias de producción y distribución de las empresas, permitida y alentada por cambios tecnológicos continuos en los transportes y las comunicaciones. Este proceso conocido por *globalización* ha demandado profundas transformaciones en las políticas nacionales de la totalidad de los gobiernos, con el propósito de desreglamentar y liberalizar la mayoría de los mercados de productos y factores. Los gobiernos de todos los países tienen que enfrentar los desafíos propuestos por la rápida interconexión de los mercados, esforzándose por mantener la confianza de los inversionistas domésticos y extranjeros en las instituciones locales, y para impedir que la «porosidad» de los mercados proponga problemas adicionales para la definición de estrategias de desarrollo.

Sin embargo, los efectos benéficos de la integración económica, que se deberían manifestar en la elevación de las tasas de crecimiento de las economías no se han concretado todavía. El aumento del porcentaje de las exportaciones en el producto nacional no es consecuencia, con excepción de los países asiáticos, de un mayor ritmo de crecimiento de las exportaciones, en comparación al de la tasa del producto. Al

contrario, es en gran parte, consecuencia de una baja tasa de crecimiento del producto.

El Banco Mundial propuso un indicador para medir la velocidad de integración de los países a la economía mundial, que es igual a la tasa de crecimiento de la suma de los volúmenes de exportación y importación menos la tasa de crecimiento del producto. Cuanto mayor sea la diferencia entre la tasa de crecimiento del comercio y la del producto, más rápidamente se estará procesando la integración de la economía nacional a la economía mundial. Esa diferencia será mayor cuanto mayor sea la tasa de crecimiento de la suma de las exportaciones e importaciones en relación al crecimiento del producto. El valor de la diferencia no informa si el mismo fue el resultado de tasas elevadas del comercio y del producto o, al contrario, de tasas normales de comercio y de bajas tasas del producto. Por lo tanto, el indicador no contiene información sobre la relación integración y crecimiento; una economía puede estar integrándose rápidamente sin que esta integración tenga un impacto sobre el crecimiento del producto.

Como ejemplo, el cuadro 2 indica que en los años 1991-1993 (2,9%), en los cuales hubo un crecimiento del comercio del orden del 3,9% para un crecimiento del producto del 1,1%, la velocidad de integración mundial sería mayor que en los años 1986-1990 (2,8%), cuando el comercio creció al 6,1 % y el producto al 3,3%. Efectivamente, las consecuencias para las economías nacionales son distintas en los dos casos. En América Latina, la existencia de una demanda reprimida por importaciones ocasionó la impresionante expansión de las mismas en los años 1991-1993, posteriormente a la reducción de los aranceles y eliminación de medidas administrativas. Ese crecimiento determinó que la región se presente con la mayor cifra del indicador del Banco Mundial (9,6%), lo que ilustra la fuerte exposición de los mercados latinoamericanos a la competencia internacional y, de su integración vía una alta tasa de crecimiento de las importaciones (cuadro 2). Empero, la tasa de crecimiento del producto de la región se situó alrededor del 3%, lo que apenas permitió que el ingreso per capita tuviera un crecimiento mediocre, de cerca del 1%⁶.

Según el estudio del Banco Mundial, las condiciones del contexto internacional para la década 1994-2004 son excelentes para la continua integración de los países en desarrollo en la economía mundial. No obstante, y a condición de que estos mismos países profundicen sus reformas económicas, con vista a una apertura creciente hacia al comercio internacional y a las inversiones externas, y, con un crecimiento del volumen

del comercio mundial estimado en cerca del 6%, el crecimiento anual previsto para los países en desarrollo, en su conjunto, sería de un 4,9%, y de 2,8% para los países industrializados⁷. Estos han sido los promedios para los años recientes, 1994 y 1995, determinados principalmente por los elevadas tasas de crecimiento de China, que ha crecido a dos dígitos, entre 1992 y 1995, y por las de los países del Sur y Sureste Asiático (cerca del 7%)⁸. En el caso de la región latinoamericana, los promedios de crecimiento del producto, no han sido suficientes para una mejora significativa de la equidad social.

2. El comercio de mercancías por regiones

El elevado crecimiento de las exportaciones mundiales ha sido sustentado desde 1993 por la suma del crecimiento de las importaciones de los países de América del Norte, Asia, en los que se incluye el Japón, a partir de 1994, y de los de América Latina. En 1995, la demanda en Japón (14,2% de crecimiento estimado del volumen de importación), la decreciente pero todavía alta tasa de crecimiento de las importaciones de los países de América del Norte (11,3% estimado) y, entre los países en desarrollo, el impresionante crecimiento de las importaciones de los países de Asia del Sur y del Sureste (18,1% estimado) permitieron un crecimiento sostenido del comercio como un todo (véase el cuadro 4). En 1994, América Latina presentó la tasa más elevada de crecimiento de importaciones (14%, de acuerdo con la OMC, 15,3%, por UN//DESIPA y 14,3%, por CEPAL)⁹. Los problemas de balanza de pagos, reales o previsibles, y la crisis de México redujeron este

Cuadro 2
Integración y Crecimiento de la Economía Mundial
(tasas anuales de crecimiento)

	1971-85	1986-90	1991-93	1994-96	1997-2004
Comercio Mundial	3,7	6,1	3,9	7,7	6,0
Producto Mundial	3,2	3,3	1,1	3,0	3,3
Velocidad de Integración	0,5	2,8	2,9	4,7	2,7
OCDE	0,8	3,2	0,8	4,2	2,7
Asia del Este	1,0	1,4	5,8	5,1	1,7
América Latina/Caribe	-1,6	2,0	9,6	2,8	2,2

Fuente: Banco Mundial, 1995, cuadro 1-4, pag. 15.

crecimiento en 1995 (tasa de 3,7% estimada por UN/DESIPA y 2,8%, por CEPAL).

Los países de Asia del Sur y del Sureste constituyen el segmento más dinámico del comercio mundial, tanto en términos de exportaciones como de importaciones. En los años recientes, la tasa de crecimiento de las exportaciones de aquella región ha superado con creces el promedio mundial. Entre 1960 y 1980, el volumen de las exportaciones fue multiplicado por cuatro, y entre 1980 y 1993, se ha doblado cada siete años (véase cuadro 3). Los países en desarrollo de Asia representaron el 15% del valor de las exportaciones mundiales y la misma proporción de las importaciones en 1994. Entre ellos, China, por sí sola, representa el 20% de las exportaciones y 18% de las importaciones; los cuatro mayores exportadores (Taiwán (Provincia de China), Hong Kong, la República de Corea y Singapur) sumaron 52% de las exportaciones y 53% de las importaciones, mientras Malasia y Tailandia sumaron otros 17% de las exportaciones y 18% de las importaciones, con los demás países representando 11% de las exportaciones y de las importaciones¹⁰.

En lo que se refiere a América Latina y el Caribe, es expresiva la recuperación de las exportaciones, a partir de 1993. No obstante, en los últimos diez años, el crecimiento promedio del volumen del comercio de los países latinoamericanos y caribeños fue siempre menor que el promedio mundial, con excepción del año 1993. Además, este crecimiento ha sido muy inferior al de las exportaciones de los países en desarrollo, que es, en gran medida, explicado por el incremento de las

Cuadro 3
Índices del Volumen de las Exportaciones Mundiales por Regiones
(1960-1993)

	1960	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mundo	35	77	81	100	113	125	130	140	148	152	155	163	168
Países Inds.	24	54	73	100	118	121	128	137	147	155	159	166	164
América Lat.	71	96	75	100	118	115	123	133	141	139	141	144	161
S/SE Asia	24	51	58	100	149	175	206	237	264	276	320	360	397

(1) Incluye los países de ASEAN, del Acuerdo de Bangkok, y otros países de Asia del Sur y del Sureste. Base 1980=100.

Fuente: UNCTAD (1994), *Handbook of International Trade and Development Statistics 1993*.

Cuadro 4
Crecimiento del volumen de las exportaciones
y de las importaciones mundiales por regiones
Tasas de crecimiento (1987-1996)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mundo	5,4	8,8	7,6	4,8	5,3	6,0	4,2	10,4	9,8	7%
Exportaciones										
Países Indust.	4,2	8,2	7,1	5,0	3,4	4,2	1,8	9,5	8,0	7½
Japón	0,3	5,9	4,3	5,3	2,5	1,5	-2,4	1,7	1,4	2¾
Norte Amér.	6,5	17,6	8,4	6,9	6,1	8,2	7,0	11,6	12,0	7¾
Europa	4,1	6,0	7,4	4,2	2,2*	3,3	0,4	10,2	7,7	8¼
Países en Des.	7,5	10,0	8,9	4,6	11,3	9,6	11,7	11,8	12,6	9¼
América Lat.	4,8	5,7	7,1	2,8	4,9	3,9	8,7	9,2	7,4	6½
Asia										
Sur/Sureste	16,3	12,6	10,4	8,4	16,4	10,7	14,0	15,8	16,2	11¼
Importaciones										
Países Indust.	6,6	7,6	7,2	4,6	2,9	4,8	1,0	10,8	8,9	5¾
Japón	9,3	17,9	7,9	5,7	4,0	-0,4	2,9	13,6	14,2	8¼
Norte Amér.	3,6	6,1	4,4	1,5	1,2	10,4	12,4	14,1	11,3	6¾
Europa	7,8	6,8	8,0	6,1	3,6*	3,1	-4,5	8,4	6,5	4¾
Países en										
Desarrollo	2,0	13,5	8,8	4,9	12,8	11,3	11,3	10,4	13,5	11
América Lat.	0,0	4,7	4,3	5,6	18,3	19,7	11,6	15,3	3,7	5½
Asia										
Sur/Sureste	10,4	21,1	12,1	6,3	15,3	11,3	15,3	13,4	18,1	13½

*Discontinuidad en la serie.

Fuente: UN/DESIPA (1996, cuadro A.7, pág. 25).

exportaciones de los países asiáticos (cuadro 4). En su mejor año reciente, 1994, la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones latinoamericanas estuvo cerca de la tasa promedio mundial. Pero el incremento significativo de los valores unitarios de exportación contribuyó a que el valor de las exportaciones haya aumentado más que el promedio (16%, de acuerdo con la OMC y 16,4%, por la CEPAL)¹¹.

Asimismo, el desempeño de los países asiáticos es relativamente homogéneo, con baja dispersión alrededor de una tasa promedio elevada¹². En cambio, el desempeño exportador latino-

americano es muy heterogéneo, con la coexistencia de economías de elevado y de bajo crecimiento y con un promedio regional que esconde mucho más de lo que revela. Dado el peso determinante que tienen las principales economías en el agregado regional, los resultados globales del comercio latinoamericano reflejan principalmente lo que ocurre con México y Brasil, que en 1994 representaron cerca del 57% del total exportado por la región. La suma de las exportaciones de esos dos países más las de Venezuela, Argentina, Chile y Colombia representó cerca del 85% de las exportaciones regionales.

El importante dato reciente ha sido el crecimiento de las importaciones de los países de la región. Como se mencionó anteriormente, el vigor de las mismas ha sido un importante factor de crecimiento del volumen del comercio mundial. Principalmente en el período entre 1990 y 1994, en que las importaciones de América Latina, de acuerdo con la OMC, crecieron a una tasa anual promedio de 15% en valor y 14%, en volumen.

Es importante resaltar que la dinámica del comercio intrarregional es un elemento común a las dos regiones más dinámicas en el comercio mundial de mercancías. En Asia (incluidos Japón, Australia y Nueva Zelanda), el comercio intrarregional representa más de la mitad del comercio de la región¹³.

Notas

1. *DESIPA (1996)*, The World Economy at the Beginning of 1996. Note by the Secretary General. *Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, United Nations, Information document prepared for the Organizational Session of the 1996 Session of the Economic and Social Council.*
2. *OMC (1995)*, El Comercio Internacional 1995, *Organización Mundial del Comercio, Ginebra, págs. 1-3. UN/*
3. *OMC (1995, pag. 4).*
4. *UNCTAD (1995)*, World Investment Report 1995, Transnational Corporations and Competitiveness, *Ginebra. Una publicación de Naciones Unidas, n. de venta E.95.II.A.9.*
5. *Banco Mundial*, Global Economic Prospects and the Developing Countries 1995, *Washington, pag. 78, cuadro 1.*
6. *CEPAL (1995)*, Balance Preliminar de América Latina y el Caribe, *Cuadros A1 y A2, pag. 49-50.*
7. *Banco Mundial (1995, pag. 6).*
8. *UN/DESIPA (1996, pag. 23).*
9. *CEPAL (1995)*, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo, n. 585/586, diciembre, cuadro A.9, pag. 57.*

10. OMC (1995) cuadros III.62 y III.63, pág. 78.

11. Los datos de UN/DESIPA indican que el volumen de las exportaciones de la región creció un 9,2% (en relación al año anterior), mientras el volumen

total creció 10,4% y el de los países asiáticos, casi 16% (ver cuadro 4). Los de la OMC indican un crecimiento para la región de 10% frente al promedio de 9,5% y un crecimiento del 15% para los seis países del Asia Oriental (OMC, opus cit., pag. 8).

12. De acuerdo con los datos de UNCTAD (1994), solamente Brunei, Afganistán, Cambodia, Macao y Maldives tuvieron un desempeño exportador negativo en los años recientes.

13. OMC (1995, pag. 11).

Comercio internacional: el escenario post Ronda Uruguay

El informe de la Secretaría del SELA hace un balance de los resultados generales de la Ronda Uruguay, poniendo el acento en los «nuevos temas» del comercio mundial, frente a los cuales insta a los países en desarrollo a incorporar en la agenda sus propias prioridades: el intercambio de productos básicos, el vínculo comercio-moneda-finanzas, el regionalismo y su articulación con el multilateralismo y el «dumping financiero».

International trade: post-Uruguay Round Scenario

The SELA Permanent Secretariat weighs the general results of the Uruguay Round, accentuating the importance of the «new issues» of world trade and encouraging developing countries to include their own priorities on the agenda: commodity trading, the link between trade-currency-finance, and regionalism and its ties to multilateralism and financial dumping.

Commerce international: le scénario de l'après «Uruguay Round»

Le rapport du Secrétariat du SELA dresse un bilan des conclusions générales de l'Uruguay Round et met l'accent sur les «nouveaux thèmes» du commerce mondial, questions à propos desquelles il invite les pays en développement à inscrire à leur ordre du jour leurs propres priorités: les échanges de produits de base, le rapport commerce-monnaie-finances, le régionalisme et son articulation avec le multilatéralisme et le «dumping financier».

Comércio internacional: o cenário depois da Rodada Uruguai

O relatório da Secretaria do SELA realiza um balanço dos resultados gerais da Rodada Uruguai, ressaltando os «novos temas» do comércio mundial, perante os quais insta os novos países em desenvolvimento a que incorporem suas próprias prioridades na agenda: o intercâmbio de produtos básicos, o vínculo comércio-moeda-finanças, o regionalismo e sua articulação com o multilateralismo e o «dumping financeiro».

Comercio Internacional: el escenario post Ronda Uruguay

⇒ Secretaría Permanente del SELA

I. El escenario al concluir la Ronda Uruguay

Al iniciarse la Ronda Uruguay, en 1986, existía gran expectativa por la importancia de los acuerdos que se aspiraba alcanzar en términos de apertura de los mercados. Se decía que la Ronda debía diseñar el sistema de comercio internacional del siglo XXI, desmantelando barreras e introduciendo normas, es decir, superando las insuficiencias de las negociaciones llevadas a cabo hasta ese momento en el marco del GATT. También había mucho temor, en América Latina y el Caribe, por la introducción, en esa fecha, de áreas «nuevas» en las negociaciones comerciales, para las cuales faltaba información y preparación técnica: propiedad intelectual, medidas de comercio vinculadas a inversiones y servicios.

Hoy en día, paradójicamente y a pesar de siete años de negociaciones complicadas para todas las partes, parece estarse gestando un proceso similar al de los años previos al inicio de la Ronda: se argumenta en torno a la necesidad de normas multilaterales que regulen el comercio actual y futuro en sus nuevas características (que la Ronda Uruguay no pudo abordar), mediante la preparación de negociaciones en los llamados «nuevos» temas del comercio. Es muy probable que, antes del año 2000, se organice otra Ronda de negociaciones en el marco de la OMC. Por consiguiente, urge preparar ese escenario, aún cuando apenas ha comenzado la instrumentación de los resultados de la Ronda recién finalizada.

“
El logro más importante de
la Ronda Uruguay fue el
fortalecimiento institucional
del sistema de comercio
”

2. Los resultados generales de la Ronda Uruguay

El logro más importante de la Ronda Uruguay ha sido el fortalecimiento institucional del sistema de comercio. El mecanismo de solución de controversias será un instrumento multila-

teral fundamental para que los países en desarrollo logren contrarrestar las medidas unilaterales de los grandes socios comerciales, más propensos al unilateralismo.

Desde el punto de vista de la **apertura de mercados**, la Ronda Uruguay ha sido sólo modestamente favorable. En los países desarrollados, las reducciones de aranceles logradas sobre los bienes industriales son del 38 por ciento en promedio, excepto para las importaciones de países en desarrollo, para las cuales son del 34 por ciento. Los productos industriales con reducciones de aranceles relativamente bajas incluyen a los textiles e indumentaria; cuero, goma y calzado; pescado y derivados. Esto sigue el patrón de las rondas previas, según el cual los productos que son comercializados sobre bases intrafirmas o intraindustria, y principalmente entre países industriales, se benefician de un grado considerablemente mayor de reducción arancelaria que los productos comercializados sobre bases inter-industriales, de las cuales los países en desarrollo son los principales proveedores. Hubo también algún progreso en la reducción del escalonamiento arancelario por grado de procesamiento; no obstante, no fue eliminado significativamente, reteniendo importancia el cuero, tabaco, café, té, cacao y frutas tropicales.

“
En definitiva, el impacto real de la apertura arancelaria dependerá de la aplicación de las medidas no arancelarias.
”

Sin embargo, resulta difícil, por el momento, evaluar en forma más precisa (y cuantitativa) los resultados de la Ronda, no sólo porque los acuerdos alcanzados apenas entraron en vigencia el 1° de enero de 1995 y prevén, en muchos casos, una aplicación progresiva, sino también porque gran parte de los compromisos se refiere a las **medidas no arancelarias**, cuya eliminación no ha

sido total y cuyo impacto dependerá del uso que se haga de ellas en la práctica. Además, es aleatorio hacer pronósticos en cuanto a volúmenes potenciales de comercio porque los productos más sensibles (que han sido objeto del mayor grado de proteccionismo) serán los últimos para los cuales las barreras serán desmanteladas. En definitiva, el impacto real de la apertura arancelaria dependerá de la aplicación de las medidas no arancelarias.

En efecto, las medidas no arancelarias siguientes no han sido totalmente eliminadas en la Ronda (o se ha establecido un cronograma de eliminación muy lento), y siguen dejando **margen a las acciones unilaterales**:

- La eliminación del **Acuerdo Multifibras (AMF)** es extremadamente lenta. Casi el 50 por ciento de todo el comercio seguirá

regulado por el AMF aún siete años después de la entrada en vigencia de las nuevas disposiciones; y las salvaguardias especiales permitidas durante el período de transición pueden hacer aún más lenta la liberalización efectiva.

● En **agricultura**, si bien, por primera vez en la historia del GATT, el sector estará incluido dentro del marco de las disciplinas comerciales internacionales, en la práctica, las liberalizaciones y reducciones de subsidios acordadas están escalonadas a lo largo de al menos seis años (para los países desarrollados). También en este sector hay salvaguardias especiales permitidas cuando los embarques son hechos a precios por debajo de ciertos niveles de referencia o cuando hay una oleada repentina de importaciones. Estas salvaguardias especiales, según la forma en que sean administradas en la práctica, pueden ser una «puerta trasera» para la reinserción de prácticas antiliberales del pasado, tales como el uso de los aranceles variables europeos. La relativa facilidad del recurso al arancel **anti-dumping** ha sido la laguna principal de la Ronda Uruguay. La naturaleza crecientemente detallada de las regulaciones anti-dumping facilita su abuso como herramienta de protección eventual, principalmente contra pequeños exportadores sin capacidad de defenderse. Cabe esperar un recrudecimiento de las acciones anti-dumping, y un vuelco generalizado de las medidas de protección hacia este recurso, en tanto y en cuanto es, en términos relativos, la medida menos reglamentada de la OMC. En la relativa facilidad del recurso anti-dumping y en la **no consolidación del SGP** están los eslabones más débiles del sistema de comercio en cuanto a los países de la región toca.

A estas medidas se añaden **otras barreras no arancelarias que no fueron abordadas en la Ronda**, y que se están convirtiendo en nuevas formas de proteccionismo: la normativa ambiental, fitosanitaria, las normas de origen, de etiquetado y las normas técnicas.

El éxito de la Ronda en materia de oportunidades de comercio dependerá no sólo del cumplimiento de los compromisos (en particular, por parte de los países que han asumido la liberación más amplia), sino también de **la difusión, a nivel de funcionarios gubernamentales y de empresarios, de sus resultados**, tanto para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos como para identificar nuevas oportunidades de negocios. Se podría proponer a los países que más se han comprometido a eliminar subsidios que una porción de los

“
El éxito de la Ronda en
oportunidades de comercio
dependerá de la difusión
de los resultados a los
funcionarios
gubernamentales y
empresarios
”

recursos liberados (por ejemplo, el 1%) sea destinada a la constitución de un fondo multilateral, administrado conjuntamente por la UNCTAD y la OMC, destinado a financiar la labor de difusión y capacitación en materia de resultados de la Ronda.

III. La agenda del comercio mundial en los próximos años

Se puede afirmar que la Ronda no ha sido exitosa en anticiparse a los acontecimientos y en visualizar el sistema de comercio del futuro. Tanto sus resultados como su enfoque — básicamente sectorial, donde las negociaciones se han llevado a cabo en temas por lo general independientes los unos de los otros— no reflejan la tendencia a privilegiar la interrelación entre los temas (incluso los «para-comerciales») y la armonización de las políticas internas antes que los aranceles. De allí la constatación, sobre todo por parte de los países de la OCDE, de que existe un «desfase» entre los resultados de la Ronda y los avances de la realidad.

El «desfase» más grave entre los resultados de la Ronda y la evolución del comercio internacional se está haciendo patente con la aparición de temas «nuevos» o «emergentes» que no fueron ni siquiera marginalmente tratados en la Ronda. El argumento esgrimido por los defensores de estos temas es que, para el sector privado, la liberación arancelaria no es suficiente para eliminar las distorsiones en el acceso a los mercados generadas por determinadas políticas nacionales. En efecto, las decisiones de las empresas en materia de comercio e inversión toman en cuenta no sólo las barreras arancelarias existentes sino también factores colaterales tales como la situación macroeconómica, la legislación laboral, la normativa ambiental, los marcos regulatorios de la competencia, etc.

“
El «desfase» más grave entre los resultados de la Ronda y la evolución del comercio internacional se está haciendo patente con la aparición de temas «nuevos» o «emergentes» que no fueron ni siquiera marginalmente tratados en la Ronda
”

Esos factores que no tienen, a primera vista, vínculo alguno con las transacciones comerciales, pero que sí las afectan, están condicionados por políticas nacionales que hasta la fecha escapan a la disciplina de instrumentos multilaterales. Aquí se evidencia uno de los mayores impactos de la globalización: la soberanía nacional tiende a minimizarse a medida que se plantea, en el ámbito multilateral, pero también a nivel hemisférico y de los esquemas de integración subregional, la armoniza-

ción de normas y políticas tradicionalmente definidas sólo a nivel nacional. Los «nuevos» temas del comercio tienen por objeto un «nivelamiento» de las políticas nacionales que se encuentran al margen del comercio pero que inciden sobre los flujos de bienes, servicios y capitales, y por ende, sobre la globalización.

Es evidente que el ajuste que implicaría la adopción de normas multilaterales en materias económicas internas es mucho más amplio que la simple reducción de aranceles o la eliminación de subsidios puntuales: así, por ejemplo, conceptos tales como «gradualismo», «flexibilidad», y umbrales de mínimos más generosos para exportadores pequeños tendrían un significado muy especial en este ámbito.

No existe una agenda contentiva de los «nuevos» temas del comercio y sería por lo tanto extemporáneo hablar del eventual contenido de la próxima ronda de negociaciones comerciales. Sin embargo, un listado tentativo, basado en los temas que se están actualmente considerando a nivel técnico en algunas capitales, organismos o centros de reflexión y análisis, incluiría principalmente los siguientes:

1. El comercio de servicios

El primer ejemplo concreto de «desfase» se registra en relación con el **comercio de servicios**: este sector abarca las corrientes de intercambio más dinámicas, inclusive entre los países en desarrollo, pero la Ronda se limitó a negociar un acuerdo marco (el GATS) muy general. Ahora, a medida que en la OMC avanzan los trabajos técnicos y las negociaciones en materia de servicios (financieros, en particular), se evidencia la necesidad de abarcar el tema del comercio de servicios en su contexto, es decir en sus vinculaciones con el régimen de inversión extranjera, con la apertura de los sistemas

financieros, con las licitaciones y compras gubernamentales, y con las legislaciones y políticas en materia de competencia.

Por otra parte, si bien la liberalización del sector servicios a nivel nacional y del comercio internacional correspondiente augura muchos beneficios, también es cierto que es un sector aún poco conocido e inexplorado en muchos países en desarrollo: existe carencia de información, diagnósticos, políticas sectoriales y recursos humanos capacitados. Esa carencia se complica por el hecho de que existen enormes diferencias entre

“
Los «nuevos» temas del comercio tienen por objeto un «nivelamiento» de las políticas nacionales que se encuentran al margen del comercio pero que inciden sobre los flujos de bienes, servicios y capitales, y por ende, sobre la globalización.
 ”

las distintas actividades de servicios (las telecomunicaciones tienen poco en común con los seguros, por ejemplo). También hay carencia de conocimientos en materia de regulación y libre competencia en ese sector: la privatización está permitiendo avanzar en este sentido, pero es mucho lo que falta por hacer para intercambiar información y experiencias antes de poder fomentar un comercio equitativo de servicios.

Por consiguiente, luce prematuro plantear la eventualidad de normas multilaterales adicionales a las del GATS. La prioridad para el corto plazo debería ser la instrumentación del GATS y la evaluación de su impacto y eventualmente (tal como se está haciendo en materia de servicios financieros y de telecomunicaciones), avanzar en aquellos sectores donde es factible y útil determinar normas multilaterales específicas, considerando las características propias del sector. Sin embargo, es inevitable reconocer que este acuerdo marco, en algún momento, deberá ser perfeccionado y ampliado, por ejemplo en lo que se refiere al trato de la nación más favorecida, a las listas de servicios negociables, al trato nacional o a los calendarios de compromisos.

Aquí es necesaria la acción multilateral coordinada para apoyar y evaluar la instrumentación del GATS y su vínculo con los acuerdos TRIPs (sobre propiedad intelectual) y TRIMs (sobre comercio e inversiones); avanzar en la tarea de identificación de los servicios nacionales competitivos o vulnerables e intercambiar experiencias en materia de regulación y competencia, en vista de eventuales negociaciones complementarias al GATS o relativas a determinados sectores (en particular, seguros, servicios profesionales y turismo).

2. Comercio e inversiones

El acuerdo TRIMs concluido en la Ronda Uruguay está transitando un camino similar al del GATS. En la OCDE es considerado «insuficiente», ya que no se refiere a los regímenes de inversión en su globalidad sino a las medidas directamente relacionadas con el comercio y no sustituye los numerosos acuerdos bilaterales en materia de protección de inversiones. La OCDE está preparando un «**Acuerdo Multilateral de Inversiones**» que estaría abierto a la adhesión de los países no miembros a partir de 1997 y que ampliaría la liberalización prevista en el régimen actual de inversiones de la OCDE (incluyendo trato nacional y nación más favorecida, mecanismos de solución de controversias, normas sobre propiedad intelectual, etc.).

Suponiendo que se llegue a determinar con claridad la necesidad de un texto multilateral global sobre inversiones, basado en las mejores normas contenidas en los acuerdos bilaterales, el primer planteamiento se refiere al foro en el cual debería negociarse: la OMC pudiera ser una primera instancia, en la medida en que se decida que la ampliación del actual TRIMs es un paso previo válido antes de definir una normativa global sobre inversiones. Pero en segunda instancia y una vez superada la ampliación del TRIMs, pudiera ser apropiado considerar la materia en su contexto interno y externo, y sobre todo, para evitar que las normas sobre inversiones se vinculen a sanciones comerciales y evitar que los países lleven a cabo una competencia autodestructiva para atraer inversiones.

3. Políticas de competencia

Las normas y políticas relativas a la libre competencia representan una dimensión nueva e importante del acceso a los mercados que todavía no ha producido una respuesta internacional. Además de su limitada aparición en la agenda de algunos esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, este tema se planteará en el corto plazo a nivel de las negociaciones hemisféricas para una zona de libre comercio de las Américas. Mientras tanto, la OCDE está adelantando un importante trabajo técnico en esta materia.

Las eventuales negociaciones hemisféricas y multilaterales para intentar una armonización de las políticas de competencia se vislumbran complicadas, debido a los intereses que están en juego, a la limitada experiencia práctica (en América Latina y el Caribe, sólo 9 países tienen una legislación sobre competencia) y a la complejidad del tema. En efecto, para algunos, su tratamiento está íntimamente vinculado al acceso a los mercados y a los regímenes de inversión extranjera. Para otros, negociar el tema significa, en primera instancia, evitar un nuevo proteccionismo que se puede disfrazar mediante medidas anti-dumping, por ejemplo, ya que la Ronda Uruguay no dilucidó este terreno, y en segunda instancia, la libre competencia es un asunto de interés público por su vínculo con la protección del consumidor. El camino ideal es eliminar el régimen anti-dumping y tratar el tema de la fijación desleal de precios por parte de las firmas extranjeras dentro de la esfera de acción de las políticas de competencia.

De allí la importancia de un trabajo preparatorio con base en lo que se ha venido haciendo en materia de prácticas comerciales restrictivas, materia que, al restringirse al comercio desleal,

amerita ser ampliada para abordar todos los aspectos de la libre competencia, incluyendo la protección del consumidor. El código voluntario preparado en el marco de la UNCTAD («Conjunto de Principios y Normas Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas») constituye un antecedente muy útil al respecto.

4. Comercio y medio ambiente

Es probable que, en los próximos meses, se inicien negociaciones en la OMC sobre esta materia, debido a las presiones del «consumismo verde» en los países industrializados y a la multiplicación de conflictos comerciales vinculados a normas ambientales. La aparición del tema plantea un reto tanto en términos de negociación como en términos de reorganización productiva.

El reto negociador se refiere principalmente a los conceptos y metodologías que se aplicarán a este tema y que sentarán un precedente para la eventual armonización de políticas en otros «nuevos» temas. El punto neurálgico es la posibilidad de legitimar el uso de medidas comerciales para fomentar métodos y procesos de producción ecológicamente sustentables. En este contexto deberá darse prioridad a la identificación de medidas positivas para apoyar la internalización de los

“

El tema comercio-medio ambiente es un claro ejemplo de área donde se requiere un enfoque multidisciplinario

”

costos ambientales.

El reto de la reorganización productiva es igualmente complejo, porque se añade a la reconversión industrial impuesta por la globalización, y porque plantea dificultades específicas de transferencia de tecnología (las tecnologías «limpias») y en definitiva, de financiamiento de dicha reconversión, todo ello en el contexto más amplio del desarrollo sustentable. Además, al igual que en materia de libre competencia, el manejo de normas ambientales requiere una capacidad regulatoria que es muy deficiente en la mayoría de los países en desarrollo, y que ni siquiera alcanza a vigilar el cumplimiento de normas nacionales mínimas.

Por consiguiente, el tema comercio/medio ambiente es un ejemplo preciso de área donde se requiere un enfoque multidisciplinario, que incluye también el vínculo con los derechos de propiedad intelectual. En efecto, el vínculo con TRIPs se da principalmente en el tema del patentamiento de plantas y

animales y de los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales (por ahora excluido del TRIPs) y los microorganismos (incluidos en el TRIPs). Este punto del TRIPs será objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor de la OMC, es decir en 1999. Ante una eventual negociación multilateral, es importante que siga profundizándose en los aspectos multidisciplinarios del tema, tales como: el contexto del desarrollo sustentable; los efectos de las políticas ambientales sobre el comercio y la competitividad (en particular para la pequeña y mediana empresa); la exportación de productos contaminantes prohibidos en determinados mercados; los subsidios dañinos a la protección ambiental; el ecoetiquetado, etc. Los estudios nacionales también constituyen una contribución importante al conocimiento del tema. En relación con el financiamiento de la reconversión industrial, sería importante que el Fondo Global del Ambiente (Global Environment Fund) incluya proyectos de apoyo a empresas exportadoras de productos considerados contaminantes.

5. El «dumping social»

La propuesta de tratar el vínculo entre el comercio y las normas laborales fue planteada poco antes de la conclusión formal de la Ronda Uruguay, partiendo del argumento de la erosión de las oportunidades laborales para los trabajadores de las economías industrializadas debido a la competencia de los países con mano de obra barata. En general, el enfoque predominante aplicado al tema ha sido parcial y sesgado, obviando considerar múltiples factores. Regular esta competencia y vincularla al comercio equivaldría a eliminar una de las principales ventajas de los países en desarrollo. Además, las disciplinas internacionales exigen la libre circulación de bienes, servicios, capitales e información, mientras que otro factor económico fundamental -el trabajo- no tiene igual libertad de circulación en los países industrializados.

Por otra parte, se plantea el problema del foro apropiado para un eventual tratamiento del tema, que no fue incorporado en el programa de trabajo de la OMC. Mientras tanto, en junio de 1994, se estableció, en la Organización Internacional del Trabajo, un grupo de trabajo que examinará las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional. En el corto plazo, si bien no se vislumbran posibilidades concretas de que este tema sea objeto de negociaciones vinculadas al comercio, continuarán las presiones en ese sentido.

Este es probablemente el tema menos «nuevo» de la agenda post-Ronda Uruguay y el más directamente vinculado al comercio propiamente dicho, sobre todo, de servicios. El tratamiento multilateral de este tema -que ya se está preparando en la OMC- implicaría básicamente la definición de normas que garanticen la transparencia y no discriminación en los procesos de compras gubernamentales. En definitiva, se trata de una ampliación de la libre competencia y debería ser incluido en ese contexto. La experiencia adquirida a través de las privatizaciones (que requieren licitaciones transparentes y marcos regulatorios no discriminatorios) y la lucha contra la corrupción estimularán el avance de este tema en la agenda de la OMC.

7. El concepto de «contestabilidad» («contestability») internacional de los mercados

En la concepción de los trabajos que se adelantan en la OCDE, un mercado es «contestable» a nivel internacional «cuando las condiciones de competencia que ofrece permiten un acceso irrestricto a bienes, servicios, ideas, inversiones y hombres de negocios provenientes del exterior, de tal manera que puedan competir en términos iguales o comparables a los de los competidores locales.» (OECD, TD/TC/WP(95)55, sept. 95).

“
El concepto de
contestabilidad tiende a
trascender la noción de
competencia y puede
convertirse en una
herramienta en las
negociaciones en favor de
una armonización
acelerada y global de
varias políticas
domésticas a la vez,
haciendo abstracción de
las asimetrías entre los
países o de sus ventajas
comparativas
”

Este concepto implica que la rivalidad entre firmas no sufra distorsión alguna por parte de los gobiernos; el concepto permite también evaluar las vinculaciones entre todas las políticas que inciden sobre el acceso al mercado. En este orden de ideas, se estaría gestando en la OCDE un índice que permita jerarquizar los países en función de su cumplimiento de la «contestabilidad», o en otros términos, en función de su grado de apertura a la globalización en todos sus aspectos. El concepto (y un eventual índice) tiende, por consiguiente, a trascender la

noción de competencia y puede convertirse en una herramienta en las negociaciones en favor de una armonización acelerada y global de varias políticas domésticas a la vez, haciendo abstracción de las asimetrías entre los países o de sus ventajas

comparativas. El tema amerita un cuidadoso seguimiento desde el punto de vista tanto técnico como político en el contexto de los «nuevos» temas del comercio.

8. El manejo general de los «nuevos» temas del comercio

Cabé señalar que varios de los «nuevos» temas, aunque sean básicamente promovidos por algunos países industrializados, también son de interés para los países en desarrollo, en la medida en que permitan consolidar la apertura y la transparencia de mercados logradas en la Ronda Uruguay y apoyar los esfuerzos individuales de modernización económica. Es el caso, en particular, de temas como las políticas de competencia, las compras gubernamentales o el comercio y medio ambiente. Otros, en cambio, como el «dumping social», o las simplificaciones e injusticias que pueda implicar el concepto de «contestabilidad», deben ser claramente rechazados.

Es obvio que en cualquiera de estos temas -incluso en aquellos que podrían ser de interés para América Latina y el Caribe- **habrá que evitar tres riesgos principales:**

- En primer lugar, **el riesgo de que la armonización de políticas se defina mediante criterios que ignoran las asimetrías.** La eventualidad de someter las políticas nacionales a la disciplina multilateral implica no sólo establecer criterios uniformes para todos los países, sino también aceptar que esas políticas puedan ser objeto de diferendos comerciales y de sanciones.

La armonización de políticas debería buscarse acordando ritmos diferenciados de adecuación a los compromisos, en función de la capacidad de cada país.

- En segundo lugar, **el riesgo de que varios de estos «nuevos» temas se transformen en nuevas formas de proteccionismo:** el caso del vínculo entre comercio y medio ambiente ya es conocido, debido al uso de normas ambientales aplicadas a importaciones con fines de protección de la industria local (por ejemplo el atún o la gasolina reformulada).

- En tercer lugar, **el riesgo de ampliar en forma virtualmente ilimitada los instrumentos de comercio multilaterales,** con el subsiguiente riesgo de dispersión y generalidades, además de poner en jaque la credibilidad y eficiencia de los mecanismos multilaterales que tanto costó lograr.

“
Existe el riesgo de que
varios de los «nuevos
temas del comercio» se
transformen en nuevas
formas de proteccionismo

”

A estos «nuevos» temas los países en desarrollo deberían añadir sus propias prioridades, que sería oportuno analizar y eventualmente incluir en una agenda de futuras negociaciones globales. Pero en primer lugar, como principio general, el cumplimiento de los resultados de la Ronda es más importante que la introducción de «nuevos» temas, y es en este campo donde debería concentrarse el esfuerzo multilateral. Asimismo, es prioritario el tratamiento de las barreras no arancelarias aún toleradas después de la Ronda, así como la vigilancia de los compromisos agrícolas (las negociaciones de 1999 en esta materia deberían lograr mayores reducciones de los subsidios y de los aranceles agrícolas). Otros temas de interés específico para los países en desarrollo son los siguientes:

1. El comercio de los productos básicos

Si bien es cierto que la Ronda Uruguay representa un avance importante en la liberación del comercio de los productos básicos, quedan vigentes los problemas estructurales de este comercio, que no se limitan a niveles arancelarios: los productos básicos son los que más carecen de recursos financieros y tecnológicos para promover su competitividad internacional y compensar, al menos en parte, la crónica caída de los precios. Cabe recordar que los productos básicos representan aproximadamente la mitad de las exportaciones de América Latina y el Caribe (el 80% para al menos siete países de la región).

“
El cumplimiento de los resultados de la Ronda es más importante que la introducción de «nuevos» temas, y es en este campo donde debería concentrarse el esfuerzo multilateral.
”

La UNCTAD debería seguir y ampliar su labor en este campo, enfatizando la necesidad de mejorar la productividad mediante financiamiento y tecnología: sería interesante evaluar el volumen y la calidad de los préstamos multilaterales o bilaterales destinados a apoyar la exportación de los productos en el contexto de la caída de los precios internacionales, de los resultados de la Ronda Uruguay y de la erosión de los sistemas de preferencias. También es importante analizar el papel de la inversión extranjera directa en la producción de ciertos productos básicos más competitivos y sus aportes en tecnología y productividad. Otro tema que la UNCTAD podría analizar es el que se refiere a la erosión de las preferencias en lo que respecta a los productos básicos en

comparación con la apertura acordada en la Ronda Uruguay, así como el funcionamiento del Fondo Común para Productos Básicos y las posibilidades de adaptarlo al contexto post-Ronda.

Asimismo, la cooperación técnica, en particular entre productores y consumidores de productos básicos, es un elemento importante a la hora de elaborar políticas que tomen en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo y las características de un producto en particular. Esta cooperación debe incluir la participación de las fuerzas del mercado, del sector privado y de expertos, y abarcar temas tales como la promoción de tecnologías «limpias» y más eficientes, los controles de calidad, el manejo de la información y del riesgo, y la transformación de los productos básicos en productos más elaborados.

2. El vínculo comercio/moneda/finanzas

El mayor peligro de eventuales injusticias y apresuramientos en el tratamiento de los «nuevos» temas no vendrá de los criterios de armonización que se adopten, sino más bien de la ausencia de disciplinas multilaterales similares en áreas más directamente vinculadas al comercio, es decir, las políticas monetarias y cambiarias y el acceso al capital.

En efecto, mientras se adelantan los preparativos técnicos y las presiones políticas para «nivelar» las condiciones nacionales que inciden sobre el acceso al mercado, se siguen dejando de lado las políticas macroeconómicas que inciden sobre el funcionamiento del comercio mundial, es decir, en primera instancia, las de los países industrializados miembros del G.7. Como se mencionó anteriormente, el vínculo comercio/moneda/finanzas debería ser una piedra angular en el concepto de la gobernabilidad económica internacional.

3. El regionalismo y su articulación con el multilateralismo

Dependiendo de la manera en que se conformen en relación con terceros países, los acuerdos regionales pueden ser contradictorios con el multilateralismo: estas dos tendencias conviven y en el futuro seguirán consolidándose, ya que son producto del aumento del intercambio y responden a intereses irrenunciables. La OMC es el organismo encargado de perfeccionar el multilateralismo, pero al mismo tiempo proliferan los acuerdos regionales de todo tipo, que tienden cada vez más a cubrir temas para-comerciales y a la armonización de políticas económicas.

En este sentido, en lugar del Trato de la Nación Más Favorecida -principio básico del multilateralismo comercial consagrado en el GATT- el artículo 24 del Acuerdo General de 1947 permite el trato preferencial entre miembros de esquemas regionales. En virtud de que esa disposición fue concebida pensando en el trato arancelario y en sus efectos sobre la creación o desviación del comercio, y que hoy en día existen otras medidas cuya aplicación preferencial entre miembros de un acuerdo tiene un efecto discriminatorio frente a terceros, sería conveniente revisar el artículo 24 para evitar que un esquema pueda adoptar medidas no arancelarias discriminatorias frente a terceros. En las negociaciones de la Ronda Uruguay se decidió mantener ese artículo, pero reforzando la vigilancia de sus criterios. Aún así, es muy poco lo que se logró avanzar en este sentido.

4. El «dumping financiero»

Los países en desarrollo deberían plantear el concepto de «dumping financiero» en el comercio internacional de servicios, basándose en el argumento de que los mecanismos de financiamiento a los cuales tienen acceso las empresas de los países industrializados al participar en licitaciones o al penetrar mercados pueden considerarse «dumping» o incluso una forma de subsidio. Este tema debería ser tratado en el marco de la libre competencia, del comercio de servicios y de las compras gubernamentales.

En conclusión, el sistema de comercio post-Ronda Uruguay se vislumbra sumamente complejo, pero a la vez, la complejidad es fuente de nuevas oportunidades. Parte del reto deben asumirlo las empresas de América Latina y el Caribe, pero otra parte

muy importante le corresponde a una nueva generación de negociadores comerciales que ya no sólo sean técnicos arancelarios, sino también expertos en medio ambiente, en inversiones, en propiedad intelectual o en legislación antimonopolios. En el ámbito interno, la coordinación interministerial, que ya se mencionó anteriormente, es particularmente importante en una materia tan interdisciplinaria como el comercio del siglo XXI.

“

En conclusión, el sistema de comercio post-Ronda Uruguay se vislumbra sumamente complejo, pero a la vez, la complejidad es fuente de nuevas oportunidades.

”

América Latina en la era de la globalización: espacios y opciones de integración

El autor analiza las características y potencialidades de los diversos espacios de relacionamiento externo de los países de América Latina y el Caribe que pueden ser vistos como esferas concéntricas u opciones estratégicas.

En particular examina las relaciones subregionales, la dimensión hemisférica, y otros relacionamientos externos, para concluir que no deben considerarse incompatibles ni excluyentes. Por el contrario, se abre un camino complejo pero atractivo que combina los procesos de integración con la creciente inserción en la economía mundial.

Latin America in the era of globalization: dimensions and options open to integration

The author analyzes the characteristics and potential of the different dimensions for external relations among Latin American and Caribbean countries which can be viewed as concentric spheres or strategic options. Particular attention is given to subregional relations, the hemispheric dimension, and other external relations, concluding that these are neither incompatible nor exclusive. On the contrary, an attractive although complex option is being shaped, combining the processes of integration with growing participation in the global economy.

L'Amérique latine à l'heure de la mondialisation: espaces et choix d'intégration

L'auteur analyse les caractéristiques et les potentialités des différentes aires d'influence inhérentes aux relations extérieures des pays d'Amérique latine et des Caraïbes en mesure d'être envisagées comme sphères concentriques ou choix stratégiques.

Il examine en particulier les relations sous-régionales, la dimension continentale et d'autres types de rapports extérieurs pour conclure que tous ces éléments ne peuvent être frappés d'exclusivité ni d'incompatibilité. Il s'ouvre, au contraire, une voie difficile mais intéressante, qui combine les processus d'intégration et une insertion grandissante dans l'économie mondiale.

À América Latina na era da globalização: espaços e opções de integração

O autor analisa as características e potencialidades dos diversos espaços de relacionamento externo dos países da América Latina e do Caribe, que podem ser vistos como esferas concêntricas ou opções estratégicas. Examina, particularmente, as relações sub-regionais, a dimensão hemisférica e outros relacionamentos externos, para concluir que não devem ser considerados como incompatíveis ou excluentes. Pelo contrário, abre-se um caminho complexo, mas atraente, que combina os processos de integração com a crescente inserção na economia mundial.

En la era de la globalización. Espacios y opciones de integración

❖ **Juan Mario Vacchino**

Director de Desarrollo de la Secretaría Permanente del SELA

El presente artículo está basado en la ponencia presentada al Seminario «América Latina en la era de la globalización», organizado por el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela y el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago, 27 al 29 de noviembre de 1995.

Las opiniones expuestas son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen ni expresan necesariamente la posición de la institución en que se desempeña.

I. El nuevo escenario internacional

Bajo el impulso de la revolución tecnológica, de la internacionalización de las finanzas y de la producción y de los mercados, ha cobrado importancia una tendencia a la globalización¹, que interrelaciona a empresas y países, en diferentes planos y dimensiones, que confluyen en la conformación progresiva de un sistema mundial, cada vez más articulado en una única economía y mercado. Parecería que nunca antes se hubiera avanzado tanto en la tendencia a la mundialización, como expresión del desarrollo acelerado y unificado del sistema capitalista a escala planetaria².

En esta perspectiva, la culminación de la Ronda Uruguay del GATT, con resultados alentadores, permitiría preservar la existencia de un orden multilateral, con reglas estables para el manejo del comercio internacional, que involucra desde ahora el comercio de servicios. El surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el nuevo ordenamiento normativo acordado constituyen el insoslayable punto de partida del conjunto de reglas que se deberán emplear en la región. Al mismo tiempo, su adopción por todos los países participantes en la OMC, permitiría contar con reglas y disciplinas con un alcance planetario para la actuación de los países periféricos en la economía mundial.

Junto con el proceso de globalización, se han desarrollado, en forma creciente, agrupaciones regionales, cuyo surgimiento si bien se puede asociar con las dificultades con que los países

han tropezado dentro del sistema multilateral de comercio, y más particularmente con las diferentes asimetrías que han caracterizado a la economía internacional, son también expresiones concretas de una tendencia que encuentra en la vecindad y en la similitud de orígenes, situaciones y perspectivas, el punto de partida para desarrollar proyectos comunes en diferentes planos de la realidad⁹.

II. La difícil evolución latinoamericana

Mientras en el mundo aparecían nuevas e importantes fuentes de crecimiento económico, con un dinamismo renovado de los mercados internacionales y un comercio internacional que crecía geométricamente, los países de la región siguieron apegados durante varias décadas a un esquema de desarrollo hacia adentro, tratando de responder a su tradicional vulnerabilidad externa con mayores grados de autosuficiencia.

Algunos de los intentos que se realizaron para cambiar esta orientación e iniciar una transición hacia una estrategia de desarrollo más orientada hacia el exterior fracasaron, primero, como consecuencia de la sólida red de intereses empresarios y de otros sectores conexos que apoyaban el mantenimiento de políticas aislacionistas, que permitían conservar posiciones hegemónicas en los mercados nacionales sin riesgos y sin innovaciones. Después, porque las políticas de apertura que se adoptaron bajo el rigor de las dictaduras militares, y a partir de un endeudamiento externo fácil, facilitado por el comportamiento del sistema financiero internacional, no produjo todos los cambios estructurales necesarios, ni tuvo suficientemente en cuenta las consecuencias económicas y sociales de la crisis que se avecinaba.

El estallido de la crisis de la deuda externa, a comienzos de los años ochenta, puso de manifiesto la vulnerabilidad de las economías de la región y la necesidad de emprender políticas de ajuste, con un elevado costo económico y social, combinadas con otras medidas de tipo estructural, dirigidas a lograr una mayor apertura al exterior, mejorar la asignación de recursos, estimular la competitividad y alcanzar una mejor inserción en la economía internacional. En esta perspectiva, todos los gobiernos intentaron, con mayor o menor énfasis y resultados, dar estabilidad a las economías de la región (equilibrio fiscal, privatizaciones, redimensionamiento del Estado, modernización y mayor exposición del aparato productivo a la competencia externa).

Más allá de los cambios en estrategias y estilos, la integra-

ción regional, en alguna de sus diversas modalidades, continuó concitando el interés de los latinoamericanos, que siguieron creyendo que ella encarnaba uno de los principales caminos para proyectarse hacia el futuro y así se fueron multiplicando las experiencias integracionistas entre países de la región, desde mediados de la década de los ochenta. Con más frecuencia se reconocía a la integración como un fenómeno complejo y multidimensional, que trasciende los aspectos comerciales, para abarcar todos los planos de la realidad social, que revaloriza el espacio económico y el mercado regional en los que están insertos los diferentes países, y que tiene en la democracia un valor fundamental, que se constituye en el presupuesto básico y condición indispensable para su progreso.

Esta nueva etapa del proceso de desarrollo e integración regional se diferencia de las fases anteriores porque se ha pasado de una estrategia orientada a ampliar los mercados nacionales (como extensión del modelo de sustitución de importaciones a escala nacional), a una integración abierta que, además de profundizar las interdependencias entre los países de la región, trata de servir de sustento a una mejor inserción en las corrientes mundiales de comercio e inversión, donde se requieren crecientes niveles de eficiencia productiva y competitividad internacional.

Empero, las dificultades que se manifiestan actualmente, que se vuelven a desencadenar, como en los años ochenta, comenzando por México, parecen mostrar que existe el riesgo de que se repita la crisis financiera antes de que concluya el período de reajuste y modernización, frustrando una vez más la lógica ambición de los países de la región por alcanzar estadios superiores de desarrollo e integración⁴.

III. Espacios de relacionamiento externo

En el escenario internacional bosquejado inicialmente, y como expresión de la diversidad de situaciones y multiplicidad de matices de América Latina, difíciles de reducir a unos pocos y predominantes rasgos, los países de la región apuntan a desarrollar estrategias simultáneas de relacionamiento externo, que involucran a diferentes espacios, en una suerte de círculos concéntricos, relacionados entre sí, cuyos límites, en muchos casos, están apenas bosquejados⁵.

“
De una integración orientada a ampliar los mercados nacionales se pasó a una integración abierta que procura una mejor inserción en las corrientes mundiales de comercio e inversión

”

Los diferentes espacios tienen por protagonistas a:

—**los países vecinos geográficamente**, en lo que se podría denominar como la esfera subregional, suerte de base natural de actuación (MERCOSUR, Grupo Andino, Grupo de los Tres, acuerdos bilaterales de amplia cobertura y, desde la mencionada perspectiva, también el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA);

—**el conjunto de países de América Latina**, en un menos preciso espacio regional, que valoriza objetivos de unidad vinculados con el pasado histórico (tanto de la época independentista, como, más recientemente, en los impulsos hacia la integración regional, expresados multilateralmente en los sucesivos proyectos ALALC/ALADI y en la reciente creación de la Asociación de Estados del Caribe, y para los aspectos políticos, por la conformación del Grupo de Río);

—**los países del Hemisferio**, en un espacio de relacionamiento que adquirió actualidad con la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami, de diciembre de 1994 que, retomando la idea lanzada años antes por la Administración Bush, se ha propuesto establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que en cierto modo viene a reforzar, o en todo caso sustituir la improbable proyección continental del TLCNA, dada

sus especificidades, a través de los anunciados o eventuales intentos de adhesión al mismo de otros países de la región;

—**agrupamientos de países de diferentes continentes**, en una especie de esfera más amplia de relacionamiento, distinta del espacio mundial, apoyada en diferentes lazos de cooperación e intereses comunes (en el caso de América Latina, especialmente con la Comunidad Europea, aunque sin desconocer las perspectivas de relacionamiento con la Cuenca del Pacífico y el Asia).

“
*Los países de la región
 desarrollan estrategias
 simultáneas de
 relacionamiento externo
 que involucran a diferentes
 espacios*
 ”

IV. Los espacios subregionales latinoamericanos

En el espacio subregional se han desarrollado unas agrupaciones primarias, muy próximas a las realidades particulares de los diferentes países de América Latina. Este proceso de subregionalización, como característica dominante de la nueva fase de la integración en América Latina, si bien se relaciona íntimamente con las políticas de apertura al exterior, implica la

búsqueda de mayores grados de homogeneidad entre un número más reducido de países, unidos por fronteras comunes y otras condiciones compartidas, para lograr entre ellos interrelaciones más profundas a nivel político, económico, tecnológico, cultural y social.

Si se deja de lado, por las estrechas dimensiones de este trabajo, los casos particulares de Centroamérica y el Caribe, que también poseen importantes expresiones de relacionamiento recíproco entre grupos de países dentro de sus esquemas generales: Mercado Común del Caribe (en CARICOM) y Mercado Común de Centroamérica (MCCA), (caso de los Estados del Caribe Oriental, los países del triángulo norte centroamericano), para concentrarnos en las relaciones establecidas entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), pueden observarse diversas situaciones de subregionalización y ejes de polarización:

“
El MERCOSUR ejerce un interesante efecto de atracción sobre los restantes países de América del Sur
 ”

1. EL MERCOSUR

Conformado sobre la base de la relación Argentina-Brasil, a la que se sumaron después Paraguay y Uruguay, constituye actualmente un sólido y continuo conjunto integracionista, más allá de las diferencias relativas en tamaño, población y producción de sus países miembros. En un brevísimo tiempo, pues surgió del Tratado de Asunción, suscrito en marzo de 1991, se logró establecer, a partir del 1° de enero de 1995, una unión aduanera imperfecta (o en perfeccionamiento), en la perspectiva de constituir ulteriormente un mercado común⁶.

El MERCOSUR ejerce actualmente un interesante efecto de atracción sobre los restantes países de América del Sur, con los cuales se encuentra actualmente negociando nuevos acuerdos de amplia cobertura, que incluyen una progresiva liberalización del comercio recíproco. Como se verá posteriormente, este influjo podría contribuir a consolidar la dimensión regional del proceso de integración en el marco institucional de la ALADI o, en todo caso, para proyectarse como nuevo eje de polarización y convergencia sobre la base de su propia institucionalidad, o la que podría resultar de las negociaciones que deberán realizarse al efecto.

El más antiguo de los bloques subregionales, acaba de agregar al pleno funcionamiento de una zona de libre comercio para cuatro de sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), la adopción del Arancel Externo Común (AEC), que ha sido considerada como un «hito histórico», alcanzado después de varios años de difíciles negociaciones.

Estructurado en términos económicos sobre el eje bilateral Colombia-Venezuela, el Grupo Andino parece estar sometido a fuertes tendencias centrífugas, como las que se expresan a través del Grupo de los Tres, a que se hace referencia seguidamente, la reticencia de Perú a reincorporarse plenamente al proceso general (aunque negociando con Bolivia la concertación de un área de libre comercio) y la atracción creciente del MERCOSUR sobre sus países miembros. Asimismo, en el aspecto institucional se han resuelto adoptar algunos reajustes que suponen, entre otros aspectos, la transformación de la Junta del Acuerdo en una Secretaría General y el reforzamiento de los órganos intergubernamentales, al estilo del MERCOSUR.

3. El Grupo de los Tres

Resultado del Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela, suscrito el 13 de junio de 1994, vigente desde el 1o. de enero de 1995, se propone establecer una zona de libre comercio en materia de bienes y servicios al cabo de un período de transición. El Tratado contiene, asimismo, diversas disposiciones relativas a la propiedad intelectual, las inversiones, y el medio ambiente y establece una Comisión de Comercio para administrar el programa.

Aunque las relaciones económicas entre Colombia y Venezuela se han reforzado en los últimos años, a partir de la decisión de establecer entre ambos países una Unión Aduanera, las vinculaciones con México han continuado siendo considerablemente más débiles. No obstante, por la existencia de intereses compartidos, y la relativa cercanía geográfica, pues no hay continuidad entre ellos, el Grupo de los Tres tiene un cierto potencial como eje de diferentes esferas de influencia y proyecciones: Centroamérica, el Caribe y otros países andinos, atraídos por el peso específico del Grupo y, desde luego, por su posible condición de puente hacia el Mercado del TLCNA⁷.

4. Los acuerdos bilaterales de amplia cobertura

Los acuerdos bilaterales de amplia cobertura, llamados también de «nueva generación»⁸, han sido utilizados por Chile como técnica de relacionamiento con otros países de la región, que le ha permitido vincularse con casi todos los demás países de la región y proponerse, asimismo, asociarse con el MERCOSUR y el TLCNA.

Por su parte, México, sin perjuicio de sus profundas relaciones comerciales, económicas y financieras con Canadá y Estados Unidos, con quienes ha suscrito el TLCNA, sigue preocupado por mantener, como expresiones de su reconocida vocación latinoamericanista, una activa participación en los diversos ámbitos como el Grupo de Río, el SELA, la ALADI, la Asociación de Estados del Caribe y el Grupo de los Tres.

5. Proyección de las subregiones en el espacio regional

La propuesta del Brasil, asumida después por el MERCOSUR, para establecer un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), como las negociaciones que actualmente se celebran entre el MERCOSUR, y los países del Grupo Andino, y Chile en el ámbito de la ALADI, para concertar acuerdos de libre comercio, así como para desarrollar otras áreas y materias, podrían considerarse como un sólido avance hacia la articulación y la convergencia regional.

Bolivia y Chile son los países que han mantenido relaciones más estrechas con el MERCOSUR, habiendo participado, como observadores, en casi todas sus reuniones cumbres. Justamente, en la Cumbre de Asunción los Presidentes de los países del MERCOSUR expresaron su voluntad de concluir acuerdos de amplia cobertura con Bolivia y Chile a la mayor brevedad. La firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Bolivia, de asociación comercial, sería el primer paso hacia una posible incorporación definitiva al MERCOSUR⁹.

En cuanto a Chile, algunas diferencias técnicas han dificultado su ingreso al MERCOSUR, como las relacionadas con los niveles arancelarios y el grado de apertura. Sin embargo, una fuerte voluntad política fundada en sólidos, intereses recíprocos (mercados e inversiones), permiten abrigar legítimas esperanzas acerca del resultado final de las arduas negociaciones en

“
*Se observa una tendencia
a alcanzar grados
crecientes de articulación
comercial y económica
entre naciones y grupos
de países de América
del Sur*
”

curso, que acaban de prorrogarse por un nuevo período de 90 días.

Más recientemente, producto de un acercamiento recíproco fundado en la vecindad y los intereses compartidos entre Brasil y Venezuela, se han comenzado a desarrollar negociaciones que, según las manifestaciones de los presidentes Caldera y Cardoso, deberían concluir en la concertación de un acuerdo que profundice el relacionamiento de Venezuela con el MERCOSUR.

Este conjunto de negociaciones, es en lo sustancial, expresiones de una tendencia dirigida a alcanzar grados crecientes de articulación comercial y económica entre países y grupos de países de América del Sur, en el camino hacia la conformación de un espacio sudamericano integrado (ALCSA o MERCOSUR ampliado).

Del progreso de las negociaciones podrían resultar diversos y nuevos puntos de sutura, especialmente entre los agrupamientos subregionales, cuyas relaciones recíprocas aparecen como los más débiles eslabones para un mercado sudamericano unificado (por la baja tasa de crecimiento y escasa importancia relativa de sus intercambios). En tal sentido, «con el MERCOSUR como núcleo de una zona de libre comercio en la que participen todos los países de América del Sur, se habría logrado un gran avance en la construcción de un sistema regional de integración»¹⁰.

V. La institucionalidad aladiana y la dimensión regional

Aunque no existe una organización de integración que involucre a toda América Latina y el Caribe, es igualmente cierto que la ALADI ha sido la mayor expresión institucional vinculada con esta dimensión regional de la integración, a la que puede aspirar en tanto nuclea once países que representan más del noventa por ciento del territorio, población, comercio exterior y producto territorial del área y porque el Tratado de Montevideo 1980 se propone, como su objetivo final, establecer en forma gradual y progresiva, el mercado común latinoamericano.

En el corto plazo, el Tratado de Montevideo 1980 se propuso establecer un área de preferencias económicas, mediante el empleo de unos pocos mecanismos: una preferencia arancelaria regional (respecto de terceros países) y la concertación de acuerdos de alcance regional y de alcance parcial, abiertos también a la participación de otros países y

áreas de integración de América Latina y países en vías de desarrollo, a los que el Tratado de Montevideo 1980 dedica sus capítulos IV y V, respectivamente.

Como parte de su peculiar aproximación a la compleja realidad latinoamericana, la ALADI muestra en su activo dos principios, como la flexibilidad y la multiplicidad, que sirven de soportes a las diferentes acciones de alcance parcial que acuerdan sus países miembros; asimismo la fuerza jurídica de los acuerdos que se adoptan en su marco, que torna innecesaria la ratificación parlamentaria de los compromisos en ella contraídos, y su condición de «paraguas institucional», que hace posible a sus países miembros no extender a terceros países, por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, las ventajas y preferencias que se otorgan entre sí¹¹.

En el esquema operativo del Tratado de Montevideo 1980, el papel promotor del proceso se asignó a las acciones de los países miembros, a través de la celebración de acuerdos de alcance parcial, como principal instrumento y medio de acción. Este uso intensivo de los acuerdos de alcance parcial contrastó con las dificultades para utilizar los mecanismos multilaterales establecidos en el Tratado, como la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y las Nóminas de Apertura de Mercado (NAMs) en favor de los países de menor desarrollo relativo, o el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), adoptado por el Consejo de Ministros de la ALADI en 1986, aunque sin llegar a aplicarse pues fue puesto en vigencia por sólo algunos de los países miembros. Tampoco fue posible reunir a la Conferencia de Evaluación y Convergencia en sesiones ordinarias, para examinar «la convergencia de los acuerdos de alcance parcial a través de su multilateralización progresiva...»¹².

Durante los primeros años de este decenio se pensó que el proceso de articulación y convergencia entre los acuerdos subregionales y bilaterales celebrados entre los países de la ALADI se podría lograr, por un lado, como una suerte de producto natural o inercial resultante de los contactos y negociaciones que se celebran, especialmente en el campo comercial. Por otro lado, como fruto de una estrategia «inductora», a escala regional, que incluyera entre otros ingredientes: el establecimiento de una zona de libre comercio en materia de bienes, la liberalización del comercio de servicios, el desarrollo del marco normativo común en ambos aspectos, así como la profundización de las interrelaciones en otras materias (inversiones, normas técnicas, propiedad intelectual, transporte cultural, ciencia y tecnología, preservación del medio ambiente, protección de los consumidores, etc.).

Ambas opciones, como fruto de las negociaciones políticas celebradas, quedaron incluidas en varios de los mandatos del Consejo de Ministros de la ALADI, a partir de 1991, que pusieron de manifiesto la voluntad política de fortalecer la dimensión regional, en forma paralela con el progreso de los esquemas subregionales y bilaterales de integración, con miras a avanzar desde el área de preferencias económicas hacia estadios superiores de integración, en consonancia con el objetivo de conformar el Mercado Común Latinoamericano, previsto en el artículo 1 del Tratado de Montevideo 1980 (Resoluciones 30 (VI), 32 (VII) y 38 (VIII)).

Sin embargo, en los hechos, habiendo optado los países miembros por estrategias indirectas, de pasos sucesivos, y a partir de las subregiones existentes, la Asociación aparece imposibilitada de implementar las directivas ministeriales, pues:

a) las negociaciones comerciales se verifican, cada vez más, entre subregiones o pares de países, al margen de los órganos permanentes de la Asociación;

b) el marco normativo regional será sustituido en definitiva, por una parte, por las reglamentaciones y disciplinas acordadas por los países miembros en el seno del GATT/OMC y, por la otra, por la marcada preferencia de los países para tratar las profundizaciones o adaptaciones de dicho marco normativo, en la esfera subregional, más próxima a las necesidades de los países miembros;

c) el tratamiento de los nuevos temas (propiedad intelectual, servicios, inversiones, medio ambiente, etc.) presenta las mismas limitaciones y preferencias;

d) por lo demás, las acciones de cooperación e integración que se podrían emprender en materias y áreas específicas, despojadas de un sentido y perspectiva incremental, quedan reducidas a meras acciones aisladas, poco trascendentes, a fin de promover y propiciar la convergencia regional.

Ello no obsta para que se reconozcan las contribuciones sumamente útiles, hechas por la Asociación a los países miembros, como servir de «paraguas» jurídico frente al GATT, apoyar técnicamente a los países miembros en sus diferentes frentes negociadores y proporcionar a los mismos un sistema de información estadística y comercial, cuya eficiencia ha aumentado a través de los años.

VI. Relaciones entre países de ALADI, Centroamérica y el Caribe

Con la nueva década y el cambio de estrategia en materia de

desarrollo e integración, Colombia, Venezuela y México, como los países más directamente involucrados, iniciaron un nuevo tipo de aproximación con los países de Centroamérica y el Caribe¹³. Tal es el caso de los acuerdos de libre comercio y otras modalidades de cooperación de Colombia y Venezuela con los países de CARICOM (que implican una apertura no recíproca de sus mercados) y la negociación de acuerdos bilaterales, de amplia cobertura, que incluyen el establecimiento de un área de libre comercio, como el firmado por México con Costa Rica (al que se podrían agregar otros que dicho país negocia actualmente con Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras).

Es igualmente importante la constitución de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que se propone, a través de la integración económica, incluidas la liberalización comercial, inversiones, transporte y otras áreas relacionadas, establecer un espacio económico ampliado entre los Estados participantes.

Esta intensificación de las relaciones recíprocas ha estado también favorecida por la percepción común de los estados de Centroamérica y el Caribe, acerca de las dificultades que podrían encontrar en su acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, logrado a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias, como consecuencia de la suscripción del TLCNA entre Estados Unidos, Canadá y México. En efecto, si bien se podrían producir algunas desviaciones de comercio en el corto plazo, más preocupante para estos países es lo que podría suceder a mediano y largo plazo con la inversión, al menos hasta tanto puedan negociar su acceso, si fuera posible en forma conjunta, al TLCNA o al ALCA¹⁴.

VII. La dimensión hemisférica y la Cumbre de las Américas

1. El TLCNA, compromisos en ALADI y nuevas adhesiones

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, vigente a partir del 1° de enero de 1994, tiene un carácter pionero en tanto reúne en una asociación voluntaria a la mayor potencia económica y política del mundo: Estados Unidos, con uno de los más importantes países de América Latina: México. Estos lazos privilegiados, resultan de vastas relaciones, producto de una extensa frontera común, de migraciones masivas hacia el norte y de corrientes comerciales que representan, para México,

aproximadamente el 70% de su comercio exterior.

El TLCNA es un acuerdo de amplia cobertura, pues involucra el establecimiento de una zona de libre comercio, en un plazo máximo de 15 años, la adopción de un marco normativo común para regular ese comercio y un régimen para la solución de controversias, y la inclusión de materias como el comercio de servicios, el flujo de inversiones, la protección de la propiedad intelectual y del medio ambiente, el movimiento de la mano de obra y los flujos migratorios y la lucha contra el narcotráfico, entre otras materias.

La firma del TLCNA ubicó en el centro de las discusiones en el seno de la ALADI, la incompatibilidad de la pertenencia simultánea de México a ambos esquemas, toda vez que el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980 establece que «las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros». Una aplicación estricta de esta norma obligaba a México a extender a sus socios de la ALADI, en forma automática e incondicional, todas las ventajas que dicho país otorgara a Estados Unidos y Canadá.

El Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, suscrito por el Consejo de Ministros de la ALADI el 13 de junio de 1994, zanjó la situación conflictiva, al permitir que los países miembros puedan solicitar la suspensión temporal de sus obligaciones conforme al referido artículo, con el compromiso de llevar a cabo negociaciones bilaterales con los restantes países miembros que lo soliciten. Estas negociaciones tienen por objeto evitar que las concesiones otorgadas a países desarrollados no miembros afecten a las otorgadas a los países miembros, de modo de mantener un nivel no menos favorable para el comercio recíproco que el que resultaba de los acuerdos celebrados en el marco del Tratado.

Para ciertos países de la región, la conveniencia de establecer sólidos y estables lazos comerciales y asociativos con los países del TLCNA (y en particular con Estados Unidos), tiene otros significados; en primer lugar, tener compensaciones aseguradas frente a las ventajas unilaterales que otorgaron mediante las políticas de apertura al exterior; en segundo lugar, consolidar su presencia en uno de los mercados de mayores dimensiones del mundo; en tercer lugar, dar credibilidad a las recientemente instauradas políticas de liberalización económi-

ca, con vistas a reforzar las corrientes de inversiones extranjeras dirigidas a los países de la región.

En esta perspectiva, Chile aparece como el primer país latinoamericano en condiciones de afrontar las difíciles negociaciones para incorporarse al TLCNA como cuarto miembro o como asociado a dicho acuerdo. Existía y existe una gran expectativa acerca del desarrollo de estas negociaciones, por parte de *los restantes países* de la región, aún de aquellos que no han manifestado una abierta disposición por asociarse en una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, pues no sólo se trata de conocer los resultados de estas negociaciones, sino también de apreciar la modalidad negociadora que podría ser más conveniente adoptar a futuro, con vistas al establecimiento progresivo del área de libre comercio hemisférica¹⁵.

2. Pasos para el establecimiento del ALCA

La Declaración y el Plan de Acción adoptados por los 34 Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, han abierto un nuevo camino hacia el desarrollo de un espacio hemisférico. En efecto, en ella se propuso, entre sus importantes objetivos, promover la prosperidad del hemisferio mediante la integración económica y el libre comercio. En esa perspectiva, se determinó como meta el establecimiento del «Área de Libre Comercio de las Américas» (ALCA), cuyas negociaciones deberían concluir a más tardar en el año 2005, con avances concretos en esa dirección para el final de este siglo.

La Cumbre de Miami, proporciona diversas indicaciones acerca del nuevo contexto internacional (globalización y regionalismo). Por un lado, se subraya la vigencia e importancia del marco institucional y normativo mundial, a fin de consolidar reglas estables y respetables de carácter multilateral que maximicen la apertura de las economías. Al respecto, existe un amplio consenso acerca de que el marco regulatorio de la OMC establece el nivel de base para regular las relaciones comerciales recíprocas a escala regional e internacional.

Por otro lado, en términos más operativos, la Cumbre precisó diversos aspectos acerca de la naturaleza del proceso de formulación y establecimiento del ALCA:

En primer lugar, se formuló un amplio reconocimiento de los avances logrados en la integración subregional, y se postula la

“

La Cumbre de Miami postuló la convergencia gradual y negociada entre los distintos esquemas de integración del hemisferio

”

convergencia gradual y negociada entre los diversos esquemas de integración del hemisferio: TLCNA, ALADI, MERCOSUR, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y CARICOM, así como con los acuerdos bilaterales de amplia cobertura.

En segundo lugar, se acordó la celebración de reuniones en el marco de los diversos foros de comercio e inversiones existentes para determinar las áreas de coincidencia y divergencia y considerar los medios y acciones que pudieran hacerlos más convergentes y avanzar hacia el establecimiento del ALCA.

En esta perspectiva, se realizó en marzo de 1995 la Reunión Ministerial de Denver, en la que los países del hemisferio convinieron en establecer siete Grupos de Trabajo, en las siguientes materias: a) acceso a mercados; b) procedimientos aduaneros y reglas de origen; c) inversiones; d) normas y barreras técnicas al comercio; e) medidas sanitarias y fitosanitarias; f) subsidios, «anti-dumping» y derechos compensatorios; y g) economías más pequeñas. Se dejó para una posterior reunión, a celebrarse en Cartagena de Indias, en marzo de 1996, el establecimiento de otros Grupos de Trabajo en materia de: h) compras del sector público; i) derechos de propiedad intelectual; j) servicios, y k) políticas de competencia, por no haberse logrado inicialmente el consenso necesario.

3. Posible impacto del ALCA sobre América Latina

Cabe preguntarse ¿qué perspectivas y efectos podría tener el ALCA sobre América Latina?

Existe, por una parte, la posibilidad de concluir, según lo estipula la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami, en un plazo de 10 años, las negociaciones para establecer una zona de libre comercio de las Américas. Esta opción depende fundamentalmente del interés y de la voluntad política que ponga de manifiesto Estados Unidos, que deberá extremar su capacidad de negociación y de persuasión (por grupos de países) para imponer su propio proyecto hemisférico, destinado a garantizar su hegemonía en materias como servicios, propiedad intelectual, inversiones, industrias de tecnología avanzada y otras.

Empero, la realización de este proyecto hemisférico podría no contribuir a la consolidación de los esquemas subregionales existentes, como tampoco al reforzamiento del proceso de convergencia que se manifiesta actualmente entre los países y

“
La competencia entre países por incorporarse al proyecto hemisférico y el orden de la incorporación podría tener un efecto poco beneficioso sobre la integración regional
”

grupos de países de América Latina y el Caribe. Por el contrario, la competencia por incorporarse y el orden de incorporación al proyecto hemisférico podría tener un efecto centrífugo, poco beneficioso.

En esta perspectiva, todo dependerá de la cohesión que demuestren los países de la región y la capacidad que tengan para negociar su incorporación al proyecto de libre comercio hemisférico de manera colectiva, sobre la base de las agrupaciones subregionales existentes. Si por el contrario, los países de la región optan por negociaciones individuales, éstas podrían terminar comprometiendo los esfuerzos por avanzar en la integración regional y por alcanzar una integración hemisférica que respete los compromisos subregionales existentes. Desde luego, varios países de la región se han sentido tentados a encontrar, antes que nadie, fórmulas de atracción del capital, tecnología y otros recursos de Estados Unidos, así como para acceder a su importante mercado.

Cabe, asimismo, preguntarse, ¿cuál es el perfil y los alcances del proyecto hemisférico? Mientras la integración conlleva la idea de dependencia recíproca –interdependencia solidaria–, o sea, que los cambios en las políticas macroeconómicas afectarán tanto al país que las ejerce como a los restantes países participantes en un esquema de integración, este efecto es poco plausible de encontrar en una relación con la primera potencia mundial, en la que sólo se habla de libre comercio y de algunas materias concomitantes¹⁶.

Un riesgo adicional y no despreciable para el desarrollo del proceso de apertura, articulación y convergencia que se verifica actualmente, es que se produzcan desarrollos separados del MERCOSUR/ALCSA y del ALCA, que podrían generar una división y consecuente polarización alrededor de los países de mayor tamaño del hemisferio (Estados Unidos al Norte y Brasil en el Sur). En tales condiciones, sería difícil alcanzar los beneficios del libre comercio hemisférico y evitar la existencia de iniciativas y acuerdos parciales inconexos que favorezcan el predominio de la potencia dominante.

En suma, no están todavía demasiado clarificadas ni las perspectivas ni las formas que podría asumir el ALCA. Incluso tampoco es demasiado clara la decisión de concretar un área de libre comercio en los plazos previstos.

Existen diversas interrogantes que sólo el tiempo habrá de despejar.

“

No están todavía demasiado clarificadas ni las perspectivas ni las formas que podría asumir el ALCA

”

Resulta por demás evidente que el relacionamiento externo de los países de la región no se agota en la dimensión hemisférica. Chile y México son países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), del que son parte 18 países, que acaba de acordar (noviembre de 1994), la creación de una zona de libre comercio, que se perfeccionaría en el año 2020. A su vez, el MERCOSUR, México y Chile se encuentran en vías de concretar ambiciosos acuerdos con la Unión Europea para profundizar los vínculos asociativos existentes¹⁷.

Al respecto, particular importancia adquiere el «Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes» suscrito en diciembre pasado por los Jefes de Estado y de Gobierno de ambos bloques de países. Si bien se

trata de una suerte de «pre-acuerdo»¹⁸, tiene por objeto aproximar a las partes a la creación de una Asociación Interregional de carácter político y económico a ser negociada en los próximos años y sustentada sobre una clara definición política que estatuye el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales.

Asimismo y en forma creciente algunos países de la región han comenzado a explorar las posibilidades de relacionamiento con otras regiones que exhiben un gran dinamismo a escala mundial, como los países del

Asia y del Pacífico¹⁹. Aunque el tema de las relaciones con estas regiones no se aborda en este trabajo, cabe preguntarse si el establecimiento de relaciones privilegiadas y preferenciales con Europa y Norteamérica no podría implicar una discriminación, poco justificada y perjudicial para los intereses de la región, contra el otro centro de poder económico mundial (Asia-Pacífico).

Por último, los países de la región tampoco han abandonado su perspectiva multilateral y su disposición y necesidad de contar con un marco jurídico e institucional que, a escala mundial, de transparencia y estabilidad a las cada vez más estrechas e interdependientes relaciones internacionales. En tal sentido, en los últimos años se han seguido pronunciando los niveles de apertura al exterior y de participación en las negociaciones para acordar un sistema multilateral previsible²⁰.

“
En forma creciente
algunos países de la
región comenzaron a
explorar las posibilidades
de relacionamiento con
zonas de gran dinamismo
como Asia-Pacífico
”

Se transita actualmente por una coyuntura regional e internacional de infrecuente dinamismo, en la cual, los países de la región, como catapultados por su nueva percepción de sí mismos y de su modelo de desarrollo y de su relacionamiento externo, han establecido líneas de actuación, en diferentes planos, que pueden ser vistos como esferas concéntricas u opciones estratégicas, de diferente intensidad y sin que las separen límites definidos. Ellas son: las relaciones subregionales (incluyendo las bilaterales), la región, el hemisferio, las relaciones interregionales y el mundo.

En la situación actual, en la base de la pirámide se encuentran las relaciones que los países de la región mantienen entre sí, privilegiando la vecindad y otras condiciones compartidas, que han adquirido una creciente complejidad y profundidad, tanto como consecuencia del dinamismo y desarrollo de los esquemas subregionales y de los acuerdos bilaterales acordados, como por las proyecciones que ellos tienen respecto de otros países o grupos de países dentro de la región.

Dadas las características que ha presentado el proceso de integración en la región, recién con la consolidación de los esquemas subregionales y bilaterales, quedaron abiertas las compuertas para desarrollar la etapa de articulación y convergencia a escala regional. Afortunadamente, en los hechos, la mayoría de los acuerdos celebrados contienen compromisos de liberalización del comercio que conducirán, en plazos que van entre cinco y quince años, a la formación de áreas de libre comercio que involucrarían, por grupos, a la totalidad de los países de la región y que nos aproximarían a la realización del sueño bolivariano de la unidad latinoamericana.

Por las interrelaciones actualmente existentes, en especial entre los países sudamericanos miembros de la ALADI, es posible afirmar que estamos frente a una nueva oportunidad para avanzar hacia el logro, en forma progresiva, del mercado común latinoamericano, objetivo final del Tratado de Montevideo 1980. En última instancia, el proyecto regional, que rescata las experiencias del pasado y las necesidades del presente y trasciende a la dimensión comercial y aún económica de la integración, conformado en base a la progresiva convergencia de las subregiones existentes, debería ser también el soporte que haga posible una adecuada inserción de la región en su

“
*Estamos frente a una
nueva oportunidad para
alcanzar, en forma
progresiva, el mercado
común latinoamericano*
”

conjunto a los dinámicos, contradictorios y competitivos escenarios hemisférico y mundial.

Paralelamente, los países de la región deben atender las urgencias e imperativos de un relacionamiento externo con terceros países y áreas de integración, en apretados y complejos calendarios de negociación. Al respecto, se destacan con perfiles propios tres ámbitos de relacionamiento externo, que no deben considerarse incompatibles ni excluyentes: con los demás países de América Latina y el Caribe, con los países del hemisferio para el establecimiento de un área de Libre Comercio de las Américas y con la Unión Europea y otras áreas de integración en el resto del mundo para profundizar las relaciones de intercambio y cooperación.

En suma, una perspectiva latinoamericana se abre actualmente un camino complejo pero atractivo, como el que surge de combinar los procesos de integración (fundados en la vecindad y otras condiciones compartidas) con una creciente inserción en la economía global, que posibilite multiplicar mercados y relaciones en condiciones pluralistas y no discriminatorias.

Notas

1. Véase Aldo Ferrer: *El escenario internacional, los dilemas del MERCOSUR y la política cambiaria*, Boletim de Integração Latino-Americana No. 16, janeiro-abril 1995: «En ningún plano del orden económico mundial la globalización ha

avanzado tanto como en el financiero»; a su juicio «la expansión de la liquidez y la revolución tecnológica de las comunicaciones han contribuido a formar un mercado monetario de escala planetaria», pg. 61.

2. Las posibilidades de que el sistema

capitalista alcance la escala planetaria se han hecho más factibles a partir de la caída del muro de Berlín y la disolución del imperio soviético, cuyas partes han adoptado economías de mercado y se están incorporando al sistema internacional unificado.

3. Como uno de los caminos hacia la mundialización, la integración regional incluye elementos de la internacionalización del sistema económico, al propiciar los intercambios entre los países participantes; la transnacionalización, al promover el establecimiento de empresas y asociaciones de empresas en diferentes países para servir el mercado ampliado, y de la globalización, en tanto se favorece la difusión y adopción, entre otras, de formas de producir, reglas y disciplinas comunes.

4. El camino, evidentemente, no está exento de interrogantes e incertidumbres, como los siguientes: ¿Han desaparecido o al menos han disminuido la vulnerabilidad externa y la inserción asimétrica de los países de la región en el sistema internacional? ¿Dentro de qué límites son compatibles la apertura unilateral y generalizada al exterior, con el desarrollo de proyectos y programas de integración regional? ¿Hasta cuando pueden sostenerse políticas económicas de corte liberal, que aumentan dentro de cada país los fenómenos de

marginación y exclusión?

5. La importancia relativa de los diferentes espacios varía, según los países o grupos de países, en función de distintos factores, como el tamaño, la ubicación geográfica, las tradiciones y el nivel de desarrollo relativo. Asimismo, cabe señalar que en los diferentes órdenes existen organismos e instituciones, cuyo destino está indisolublemente ligado a la proyección hacia el futuro de cada esfera de actuación.

6. En el MERCOSUR se ha evitado cuidadosamente toda forma de institucionalidad supranacional, tanto en el período de transición previsto en el Tratado de Asunción, como en la fase de consolidación establecida en el Protocolo de Ouro Preto; sus órganos son de naturaleza intergubernamental y las decisiones se adoptan por consenso entre sus cuatro países miembros (Véase al respecto nuestro trabajo: La dimensión institucional en la integración latinoamericana, Revista Integración Latinoamericana No. 185, diciembre de 1992, pp.3-16).

7. Véase Eduardo Gana: Los cambios

estructurales en la integración latinoamericana y caribeña (en) Pensamiento Iberoamericano No. 26, pg. 84.

8. Los acuerdos de «nueva generación», se caracterizan por cubrir un amplio espectro del arancel, establecer una liberación rápida y calendarizada del comercio (incluyendo la tendencia a suprimir otro tipo de restricciones) y por considerar áreas que los llevan a incursionar más allá de los aspectos puramente comerciales y aún económicos del proceso de integración.

9. Un eventual ingreso de Bolivia al MERCOSUR no podría producirse antes de julio de 1996, cuando su participación sea compatible con el Tratado de Asunción, que estipula un plazo de cinco años para el ingreso de nuevos miembros con participación en otros esquemas de integración. Este ingreso fortalecería la postura de los países pequeños, aunque profundizaría las asimetrías económicas y sociales entre sus países miembros.

10. Eduardo Gana: La Dinámica y los Nuevos Estilos de la Integración Económica en América Latina y en Europa (en)

Pensamiento Iberoamericano No. 26, pg. 27.

11. El Tratado de Montevideo 1980 se encuentra comprendido por la «Cláusula de Habilitación», adaptada durante la Ronda Tokio del GATT como excepción a la cláusula de la nación más favorecida en beneficio de los acuerdos generales celebrados entre países en vías de desarrollo, que tienen por objeto reducir o eliminar las trabas al comercio recíproco. En cuanto al comercio de servicios, en opinión de algunos especialistas, el Tratado no proporcionaría un sustento jurídico suficiente a la presentación de un acuerdo-marco entre los países de la ALADI ante la instancia multilateral (GATS/OMS), bajo el régimen de excepción a la cláusula de la nación más favorecida (artículo V del GATS). (Véase Marcelo Halperin; Estudio sobre los aspectos de orden jurídico derivados del Tratado de Montevideo 1980 y la suscripción de un acuerdo-marco sobre el comercio de servicios. Secretaría General de la ALADI, octubre de 1994).

12. El desarrollo alcanzado por las acciones de alcance

parcial a través de los años (se han celebrado cerca del centenar de acuerdos de diverso tipo y alcances), parece dar razón a los que justificaron el cambio de estrategia, aún a riesgo de favorecer la fragmentación y la dispersión entre los países miembros y, en última instancia, el estancamiento de la expresión institucional de la dimensión regional.

13. Durante la década pasada, sólo se registraron acuerdos bilaterales entre los países centroamericanos y algunos países de la ALADI (Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela), estableciendo preferencias de carácter comercial y otras normas para el comercio recíproco, y una gran excepción, en materia de cooperación: el acuerdo de México y Venezuela con los países centroamericanos y del Caribe, a propósito de las facilidades petroleras (Convenio de San José).

14. Véase un exhaustivo análisis en CEPAL: Centroamérica y el TLCAN: efectos inmediatos e implicaciones futuras, LC/MEXA/L.265, 18 de mayo de 1995.

15. Sin embargo, los

hechos más recientes parecen poner en evidencia que estas negociaciones ocuparán un largo espacio de tiempo y con posibilidades inciertas. En efecto, dado los problemas internos en Estados Unidos no fue posible lograr el «fast track» para las negociaciones con Chile en 1995 y tampoco es plausible alcanzarlo en el actual, por ser un año electoral, por lo que quedarán diferidas hasta el año 1997.

16. Eduardo Gana: La dinámica y los nuevos estilos de la integración económica..., ya citado, pg. 27.

17. Aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones de los países del MERCOSUR tienen por destino a la Unión Europea que, a su vez, es la principal fuente de inversiones directas a dichos países.

18. Véase el informe del IRELA: «El acuerdo interregional entre la UE y el MERCOSUR: ¿Una nueva estrategia de la UE en América Latina?», Madrid, 14 de septiembre de 1995.

19. Al respecto Carlos Moneta: Relaciones económicas Asia-Pacífico-América Latina: Situación y Perspectiva (ALADI/SEC/Estudio 84, 10 de abril de 1995, incluye

una serie de propuestas como las de establecer foros interregionales entre América Latina y Asia-Pacífico.

20. El coeficiente de importaciones totales, con respecto al

producto interno bruto pasó del 7.8% en 1985 a 14.1% en 1993 para los países de la ALADI. Véase Johannes Heirman; *Dinámica y cambio estructural del comercio en la ALADI* (en) *Pensamiento*

Iberoamericano No. 26, julio-diciembre de 1994, pp.206/7.

El proceso de integración regional y el comercio intrarregional
 El informe resume el estado actual de los esquemas de integración y analiza en profundidad las características y tendencias del comercio intrarregional e intersubregional.

Destaca el elevado dinamismo que mantiene el comercio intrarregional en los últimos cuatro años, así como la porción alta y creciente de manufacturas en la composición de las exportaciones.

Culminada la etapa «fácil» de la integración, el informe considera necesaria una progresiva convergencia de los distintos acuerdos y una creciente coordinación de las políticas macroeconómicas, arancelarias y cambiarias entre los socios de cada esquema.

Regional integration and intraregional trade

This report summarizes the current status of integration schemes, carrying out an in-depth analysis of the characteristics and trends in intra-regional and inter-subregional trade. Moreover, the report calls attention to the intense dynamics evidenced in intra-regional trade over the past four years, together with the significant and continuous rise in manufactures' share in exports. The view set forth in this piece is that once the «easy» stage of integration is concluded, it is necessary to gradually converge the various agreements and increase the coordination of macroeconomic, tariff, and trade policies among the partners of every scheme.

L'intégration régionale et le commerce intrarégional

Le rapport résume l'état actuel des mécanismes d'intégration et analyse en profondeur les caractéristiques et tendances du commerce intrarégional et intra-sous-régional.

Il relève la puissante dynamique que soutient le commerce intrarégional ces quatre dernières années, ainsi que la part importante et croissante d'articles manufacturés dans la composition des exportations. Au terme de l'étape «facile» de l'intégration, le rapport estime que s'impose une convergence progressive des différents accords, tout autant qu'une plus grande coordination des politiques macroéconomique, tarifaires et des changes entre partenaires de chaque mécanisme.

O processo de integração regional e o comércio intra-regional

O relatório resume o estado atual dos esquemas de integração e analisa as características e tendências do comércio intra-regional e inter-sub-regional. Ressalta o grande dinamismo do comércio intra-regional nos últimos quatro anos, bem como a quantidade cada vez maior de manufacturas na composição das exportações. Concluída a etapa «fácil» da integração, o relatório considera necessário uma progressiva convergência dos distintos acordos e maior coordenação das políticas macroeconômicas, tarifárias e cambiais entre os sócios de cada esquema.

El proceso de integración regional y el comercio intrarregional

❖ **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

Este artículo extracta el primer capítulo del documento «Evolución y perspectivas del Comercio y las Inversiones intrarregionales» preparado por la Unidad de Comercio Internacional, de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

I. El estado de los esquemas de integración

1. Introducción

Durante el año 1995, el proceso de integración en la región tuvo que enfrentarse a algunos hechos externos a su quehacer, que en cierta medida se apartan de la coyuntura favorable registrada en los cuatro años anteriores. La irrupción de la crisis mexicana en diciembre de 1994, esta vez no llegó a marcar un punto de inflexión, pero mermó el flujo de los capitales extranjeros hacia varios países de la región, lo que les obligó a ajustar sus economías. Otra prueba dura de superar fue el desencadenamiento del conflicto bélico fronterizo entre Ecuador y Perú, lo que determinó el cierre de fronteras entre estos socios de integración. Simultáneamente, se pusieron en marcha dos uniones aduaneras en la región —MERCOSUR y Grupo Andino—, y entró en vigencia el tratado de libre comercio del Grupo de los Tres.

Hasta la fecha los procesos de integración han sabido enfrentar con éxito estos desafíos, gracias principalmente al acervo de voluntad política ya acumulada en los primeros años de esta década. México y en menor medida también Brasil, devaluaron sus monedas y aumentaron temporalmente algunas tarifas clave de importación. Los ajustes de México afectaron principalmente sus importaciones desde su socio preponderante de integración, los Estados Unidos de América. Los socios de Brasil en el MERCOSUR lograron que dicho país les eximiera de las restricciones impuestas a la importación. Así, por ejemplo, el principal segmento del intercambio entre Argentina y Brasil, —el automotriz—, se sigue desarrollando mediante la modalidad de comercio administrado. En septiembre, Perú abrió nuevamente su frontera con Ecuador, condición esencial

para la recuperación del intercambio entre ambos países.

Los países centroamericanos continúan enfrentándose a una difícil coyuntura económica, que entre otros factores se manifiesta en el elevado déficit que registran sus cuentas externas. Las dudas que persisten sobre la adecuación del modelo de integración escogido y la incierta perspectiva que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han causado una pérdida de cohesión en el proceso de integración zonal. Este mismo tipo de incertidumbres afecta a la CARICOM, que en estos momentos busca dar un impulso definitivo a la consolidación de su mercado común.

2. MERCOSUR. Grupo Andino y ALADI

A partir del primero de enero de 1995, el MERCOSUR comenzó una nueva fase de su proceso de integración. En esa fecha instauró una organización institucional permanente y entró en vigencia el arancel externo común, que junto con la liberalización de lo esencial del intercambio mutuo, dio lugar a la unión aduanera. Sin embargo, tanto el arancel externo común como el programa de liberalización están aún sujetos a excepciones, por lo que la unión aduanera funcionará de manera incompleta por algunos años más.

Los flujos comerciales recíprocos, particularmente los que se registran entre Argentina y Brasil, recientemente se han visto afectados por la realidad y la política económica de cada uno de esos países. El déficit comercial global que Brasil acumuló a principios del año y la recesión económica que afectó a Argentina desde la crisis mexicana hicieron que ambos países enfrentaran la necesidad de reducir sus importaciones. No obstante, en el transcurso del año Argentina logró en buena parte restablecer el equilibrio en su balance en cuenta corriente mediante un gran esfuerzo de exportación, mientras que Brasil eximió a sus socios de integración de las restricciones impuestas a la importación.

Otra área prioritaria que el MERCOSUR ha tenido que atender se centra en la proyección económica externa de la agrupación. La entrada en vigencia del arancel externo común indujo a negociaciones entre el MERCOSUR y sus socios de integración en el marco de la ALADI, a fin de conservar las preferencias comerciales existentes entre ellos. Estas negociaciones se están llevando a cabo con Chile y México por separado e, inicialmente, con los países del Acuerdo de Cartagena como grupo. Las negociaciones han resultado más complejas que lo esperado debido al elemento de multilateraliza-

ción que abarcan. Finalmente, al instaurarse el MERCOSUR como entidad con personalidad jurídica internacional, se ha dado la condición básica para establecer un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea, en el que se propone que ambas partes constituyan en el mediano plazo una asociación de libre comercio.

También en el caso del Grupo Andino se produjo un hito importante a principios de 1995: el primero de febrero entró en vigencia el arancel externo común, después de más de una década de negociaciones. El nuevo arancel contempla cinco tramos con un máximo de 20%, y cubre el 95% del universo arancelario. Este avance, junto con el hecho que cuatro de los países miembros ya habían alcanzado el libre comercio para lo esencial de su intercambio, convierte al esquema en otra unión aduanera de alcance subregional. No obstante, también este esquema adolece aún de varias imperfecciones. Perú y Bolivia aplican todavía sus respectivos aranceles nacionales, persisten aún excepciones al régimen de libre comercio, y Perú suspendió su participación en la unión aduanera hasta fines de enero de 1996, cuando evaluaría la posibilidad de su reincorporación plena a la agrupación. Otros avances de significación son la flexibilización del régimen comunitario de inversión extranjera y la liberalización del transporte aéreo y marítimo entre los países miembros.

Por otra parte, han surgido dudas sobre la cohesión interna de la agrupación, no sólo a partir del alejamiento parcial del Perú que ya dura desde principios de 1992, sino también porque Colombia y Venezuela junto con México han constituido el Grupo de los Tres desde el primero de enero de 1995, mientras que Bolivia ha intensificado sus esfuerzos de acercamiento al MERCOSUR. Con respecto a este último aspecto, vale destacar que los cinco países como Grupo Andino han tenido varias ruedas de negociación con el MERCOSUR, con el objeto ulterior de llegar a una zona de libre comercio que cubriría prácticamente toda la región sudamericana. En primera instancia se busca celebrar un acuerdo marco, que serviría de sustento para efectuar negociaciones entre cada país miembro por separado y el MERCOSUR.

En septiembre de 1995, los cinco Presidentes celebraron su primera reunión cumbre desde fines de 1991, y fijaron un plan de acción para el año 1996, tendiente a transformar la Comisión en Secretaría General y ampliar las funciones del Tribunal Andino de Justicia. Los Presidentes acordaron asimismo re-

“
 El Grupo Andino sostuvo
 ruedas de negociación con
 MERCOSUR para llegar a
 una zona de libre comercio
 que cubrirá casi toda
 Sudamérica

”

unirse anualmente e impulsar la proyección externa de la agrupación, entre otros elementos mediante el fomento de la integración física del continente.

El 1 de enero de 1995, después de dilatadas negociaciones, entró en vigencia el Tratado del Grupo de los Tres, mediante el cual Colombia, México y Venezuela se comprometen a llegar a una zona de libre comercio en el año 2005. De hecho, existe entre Colombia y Venezuela el libre comercio desde fines de 1991, como consecuencia de los avances registrados en el Grupo Andino. El intercambio con México se liberalizaría mediante un programa de desgravación arancelaria automática de 10% por año. Pero la difícil situación económica prevaliente en México y Venezuela no permitió que el esquema anotara mayores avances en el año 1995.

La ALADI ha seguido cumpliendo con su función de marco institucional y legal de los esquemas arriba tratados y, además, de los numerosos acuerdos bilaterales firmados entre sus países socios. Entre ellos han adquirido particular importancia los acuerdos de complementación económica firmados desde fines de la década pasada, y que se conocen como de «nueva generación». En cuanto a sus metas de liberalización comercial, éstos tienen un carácter mucho más ambicioso que los firmados a principios de los ochenta y que sirvieron para amparar el denominado patrimonio histórico de la ALALC.

Ya se han presentado algunas situaciones conflictivas debido a la proliferación y superposición de los distintos tipos de acuerdos, que llevan a la perforación de los aranceles comunes de los esquemas subregionales y al vaciamiento de las preferencias anteriormente negociadas. Empero, los países interesados han atendido estas situaciones con una gran medida de pragmatismo. Con todo, el interrogante de cómo ensamblar todos estos acuerdos en un envoltente armónico y consistente no ha sido resuelto aún. En este sentido, tampoco ha brindado una vía de solución adecuada a la incierta perspectiva de una pronta integración a nivel hemisférico.

3. Mercado Común Centroamericano, CARICOM y Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Desde principios de esta década, la integración centroamericana tomó un nuevo impulso al avanzar el proceso de pacificación de la región. Los cinco Presidentes se reúnen frecuentemente y el tema de la integración figura nuevamente entre sus prioridades. Los esfuerzos para reconstituir el mercado centroamericano tuvieron como resultado que a mediados

de 1993, entrara en operación una unión aduanera entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, conocida como el Grupo de los Cuatro. Después de sus últimos ajustes, el arancel externo común cuenta con un techo arancelario de 15% que cubre el 95% del universo arancelario, complementado con un régimen de libre comercio que abarca unos 1500 productos. Costa Rica ha seguido un rumbo más independiente con respecto a sus políticas comerciales, como quedó demostrado por el acuerdo bilateral de libre comercio firmado entre este país y México, vigente desde el 1 de enero de 1995.

En lo institucional se ha tratado de fortalecer el proceso, pero estos esfuerzos se han traducido en una multiplicación de órganos y una imperfecta coordinación entre ellos. Pareciera que si bien Centroamérica ha establecido de una manera clara sus prioridades a nivel político, en la práctica cotidiana de las políticas nacionales se avanza a otro ritmo o en otras direcciones. Efectivamente, los países siguen buscando una inserción más competitiva en el contexto internacional, mediane políticas y prácticas diversas que incluyen la rebaja unilateral de la protección arancelaria.

Entre los últimos acontecimientos de la CARICOM, debe destacarse la intensificación de los esfuerzos llevados a cabo por los países miembros para remover todos los obstáculos al comercio mutuo. A mediados de 1995, este objetivo había sido alcanzado en gran parte, aunque algunos países todavía exigían licencias para la importación de ciertos bienes originarios de la CARICOM. A su vez, el arancel externo común revisado se encuentra en aplicación en casi todos los países, pero aún no se ha llegado a un acuerdo respecto a la armonización de los procedimientos aduaneros. Asimismo, se está elaborando un protocolo relativo al establecimiento y movimiento de capitales dentro del Mercado Común. Con respecto a la libre movilización de la mano de obra al interior de la CARICOM, se acordó que los profesionales universitarios gozarán de dicho derecho a partir de 1996, previa aceptación de sus credenciales por parte del Estado receptor.

El establecimiento de un mercado y economía unificados ha adquirido mayor urgencia, ya que los países de la CARICOM desean tener una participación más activa en los recientes desarrollos mundiales y hemisféricos. Ello hace prever que estos países perseguirán con más vigor aún los objetivos de su proceso de integración mutua. Sin embargo, se estimó que por ahora no es factible el establecimiento de una unión monetaria,

“

*La integración
centroamericana tomó un
nuevo impulso al avanzar
el proceso de pacificación
en el área*

”

y se acordó que un primer paso en ese sentido es que los países procedan a establecer la libre convertibilidad de sus monedas y la abolición de los controles cambiarios.

Un hecho destacable en el contexto de la cooperación entre las distintas subregiones fue la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que congrega 25 países y 12 territorios ubicados en la Cuenca del Caribe. En la reunión cumbre de agosto de 1995, que instauró la Asociación, se adoptó asimismo un Plan de Acción que cubre, entre otras, las áreas de turismo, comercio y transporte, las que son consideradas cruciales para la integración en la cuenca caribeña. La sede de la Secretaría ha sido instalada en Trinidad y Tobago y fue

“
*Los países miembros de la
 CARICOM intensificaron
 los esfuerzos para remover
 los obstáculos al comercio
 mutuo*
 ”

nombrado el Secretario General, estando pendiente la aceptación de los aportes presupuestarios por parte de los países miembros.

II. Tendencias del comercio intrarregional e intersubregional

1. El desarrollo global y sus causas

Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, a pesar de las recientes dificultades el comercio intrarregional ha continuado en su sendero de rápido crecimiento que le ha caracterizado en la presente década. Mientras que para la región en su conjunto el comercio recíproco alcanzó tan sólo 16.1 mil millones de dólares en 1990, en los cinco años subsiguientes su valor se multiplicó por dos y media veces¹. De hecho, en la presente década el comercio mutuo ha revelado tener un dinamismo muy superior a aquel registrado por las exportaciones al resto del mundo, por lo que su participación en las exportaciones totales se elevó de 13.1% en 1990 hasta una cifra superior al 20% en 1995.² De este modo quedó en unos pocos años holgadamente superado el máximo histórico de 16.6% alcanzado en 1981, antes que se iniciara la crisis de los ochenta.

Han contribuido a esta elevación de la participación del comercio intrarregional, especialmente el comportamiento altamente dinámico del comercio intra-MERCOSUR e intra-Grupo Andino. Pero también en el caso del Mercado Común Centroamericano, el comercio entre sus países socios se ha recuperado de los estragos de la crisis de los ochenta y está superando sus niveles máximos históricos. Tan sólo en la

CARICOM el comercio intrasubregional demuestra un comportamiento errático, y actualmente su valor apenas alcanza al 10% de las exportaciones totales de la agrupación.

Análisis más pormenorizados (CEPAL, 1994) demuestran que el comercio intrarregional no se distribuye homogéneamente sobre toda la región, sino que aún se concentra en determinados núcleos o ejes. Así, por ejemplo, dentro del MERCOSUR se ha desarrollado un eje dinámico de comercio entre Argentina y Brasil, mientras que Uruguay y Paraguay no han logrado impulsar mayormente sus exportaciones a los demás socios. Algo parecido ocurre en el seno del Grupo Andino, donde se ha desarrollado un eje de intercambio entre Colombia y Venezuela a partir de la puesta en vigencia de una zona de libre comercio entre ambos países. En el MCCA, son Guatemala, Costa Rica y El Salvador de lejos los principales proveedores de la subregión. Nuevamente, en el caso de la CARIMON el grueso del intercambio ocurre entre los cuatro países de mayor tamaño y mayor grado de industrialización en la subregión: Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana.

Varios son los factores que explican el renovado dinamismo del comercio intrarregional. Debe considerarse, en primer lugar, el impacto de los procesos de apertura comercial general llevado a cabo por casi todos los países en los últimos años. A todas vistas, actualmente son muchos más bajos los niveles promedios de protección arancelaria que hace unos seis o siete años, mientras que a la vez ha disminuido su grado de dispersión. Probablemente, tan importante como la rebaja de los niveles arancelarios ha sido la remoción de las restricciones no arancelarias a la importación, y la liberalización de los regímenes cambiarios. Como se señaló antes, coincidentemente han proliferado en la región los nuevos compromisos de integración que contemplan el libre intercambio de la mayor parte del universo arancelario.

2. La distribución geográfica del intercambio regional

Un análisis más detallado del comercio intrarregional entre los años 1990 y 1994 demuestra, en primer lugar, el explosivo crecimiento registrado por el comercio al interior del MERCOSUR y del Grupo Andino en el período señalado. En estos casos, el comercio mutuo se multiplica en tan sólo cuatro años por un factor 2.9 y 2.6, respectivamente, mientras que en el MCCA

“
El comercio recíproco de
América Latina y el Caribe
se elevó a 34.700 millones
de dólares en 1994
”

Cuadro 1 América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración (Miles de millones de dólares, fob)

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^d
ALADI																	
1 Exportaciones totales	7.3	12.8	80.3	87.0	80.5	79.8	85.4	72.2	80.0	92.6	101.9	112.7	110.6	134.9a/145.2a/	170.3 a/	207.4a/	
2 Exportaciones a la ALADI	0.6	1.3	10.9	11.9	9.9	7.0	7.1	7.9	8.6	9.8	10.9	12.2	15.1	19.4	23.7	28.4	36.3
3 Porcentaje exportaciones Intra ALADI (2:1)	7.7	9.9	13.6	13.7	12.3	8.8	8.3	11.0	10.7	10.5	10.7	10.8	13.6	14.4	16.3	16.7	17.5
Grupo Andino																	
1 Exportaciones totales	3.6	5.4	30.6	29.8	26.0	23.4	24.3	18.5	20.3	20.3	24.4	30.8	28.6	28.3	29.8	34.8	40.2
2 Exportaciones al Grupo Andino	0.0	0.1	1.1	1.2	1.2	0.8	0.8	0.6	1.0	1.0	1.0	1.3	1.8	2.2	2.9	3.5	4.8
3 Porcentaje exportaciones Intra Grupo Andino (2:1)	0.7	1.8	3.7	4.0	4.8	3.5	3.2	3.4	5.1	4.9	4.1	4.1	6.2	7.8	9.7	10.1	11.9
Mercosur																	
1 Exportaciones totales			29.5	33.9	29.2	31.0	35.2	30.5	34.1	44.9	46.5	46.4	45.9	50.5	54.2	62.1	71.8
2 Exportaciones al Mercosur			3.4	3.0	2.4	1.8	2.0	2.6	2.5	2.9	3.8	4.1	5.1	7.2	10.0	12.0	15.8
3 Porcentaje exportaciones Intra Mercosur (2:1)			11.6	8.9	8.1	5.9	5.5	8.6	7.4	6.6	8.2	8.9	11.1	14.3	18.5	19.3	22.0
Mercado Común Centroamericano																	
1 Exportaciones totales	0.4	1.1	4.5	3.8	3.4	3.5	3.5	3.9	3.7	3.9	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.5	
2 Exportaciones al MCCA	0.0	0.3	1.1	0.9	0.8	0.8	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.1	1.2	
3 Porcentaje exportaciones Intra MCCA (2:1)	7.0	26.2	25.4	24.7	22.4	21.6	15.5	10.7	14.3	16.1	16.0	17.3	18.7	19.1	22.4	22.5	
CARICOM																	
1 Exportaciones totales			5.9	5.5	4.6	3.9	3.3	2.7	2.8	3.0	3.3	3.9	3.8	3.7	3.7	3.8	
2 Exportaciones a la CARICOM			0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.2	0.3	0.4	
3 Porcentaje exportaciones Intra CARICOM(2:1)			8.3	9.6	11.0	12.3	11.3	10.6	11.0	12.4	14.0	12.6	11.6	5.4	8.1	10.5	
América Latina y el Caribe b)																	
1 Exportaciones totales	8.6	15.3	95.1	100.7	90.6	90.8	95.9	80.9	88.7	101.5	113.2	122.7	120.4	146.1a/ 156.4a/	180.6 a/		
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	0.8	2.0	15.6	16.8	14.0	10.9	10.3	10.5	11.9	13.0	15.5	16.1	19.3	24.5	29.3	34.7	
3 Porcentaje intraregional/Total (2:1)	8.8	13.3	16.4	16.6	15.5	12.0	10.6	12.9	13.4	12.8	13.7	13.1	16.0	16.8	18.7	19.2	

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional, Transportes y Finanzamiento basado en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe ediciones 1993 y anteriores. Nota: incluye cifras estimadas para los años y países que se indican: en 1992 Haití; 1983 Haití; 1984 Haití; 1985 Haití; 1986 México, Guyana y Haití; 1987 Nicaragua, Guyana, Bahamas y Haití; 1988 Guyana, Bahamas y Haití; 1989 Guyana, Bahamas y Haití; 1990 Guyana, Bahamas y Haití; a) Incluye las exportaciones de maquila de México desde 1992. b) Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro de la CARICOM (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad & Tobago), Bahamas, Belice, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname; c) Estimaciones a partir de información parcial.

dicha proporción alcanza a 1.9 veces.

En segundo lugar, es importante constatar que el comercio entre los distintos esquemas no sólo es comparativamente escaso, sino que además avanza mucho más lentamente que el comercio intra-esquemas. Así, por ejemplo, mientras que el comercio intra-MERCOSUR alcanzó a 12 mil millones de dólares en 1994, el intercambio entre los países del MERCOSUR y aquéllos del Grupo Andino quedó por debajo de los 3 mil millones, contra 2.4 mil millones de dólares en 1990. La relación entre los países de la ALADI (incluyendo México), por un lado, y los del MCCA, por el otro, es aún tenue: 1.8 mil millones de dólares en 1995 (1.2 mil millones en 1990), de los cuales 1.5 mil millones de dólares corresponden a exportaciones de la ALADI al MCCA. Aunque no se dispone de datos recientes sobre exportaciones interregionales de los países de la CARICOM, es sabido que la relación entre éstos y los países latinoamericanos apenas consiste en limitadas exportaciones provenientes de países latinoamericanos ubicados en la Cuenca del Caribe, como México, Colombia, Venezuela y algunos países del MCCA.

Dentro de la misma región latinoamericana persisten también grandes diferencias. México coloca apenas 5% de sus exportaciones en los demás países de la ALADI y su coeficiente de abastecimiento desde la zona es aún más bajo. Bolivia tiene un intercambio más intenso con los países del MERCOSUR que con sus socios de integración en el Grupo Andino. Los países mayormente exportadores de productos básicos (Ecuador, Perú y Venezuela) mantienen una relación débil con el mercado regional. Los países de la costa atlántica de América del Sur se vinculan escasamente con aquellos que bordean la Cuenca del Pacífico. Más en general, el factor distancia geográfica continúa afectando fuertemente el intercambio entre los países de América Latina y el Caribe. Relaciones comerciales relativamente intensas suelen darse tan sólo entre países vecinos, mientras que tienden a disiparse entre países muy distintas. Pero que esta relación es reversible, lo demuestra el rápido desarrollo de la relación comercial entre Chile y México, a partir de la celebración de un ACE entre ambos países en 1991.

“
*El comercio entre los
 distintos esquemas de
 integración es escaso y
 avanza más lentamente
 que el comercio intra-
 esquemas.*
 ”

3. Principales características del comercio intrarregional

En cuanto a la composición del intercambio por grandes

categorías de bienes, tal como fueron definidas por la UNCTAD, se observa que las manufacturas ocupan una porción alta y creciente de las exportaciones intrarregionales (51% en 1990 y 57.8% en 1994). El peso de esta categoría de productos es menor en las exportaciones de la región al mundo (32.5% en 1990 y 50.2% en 1994; pero el último porcentaje es inflado por la inclusión de las exportaciones de maquila de México a Estados Unidos). Lógicamente, en términos absolutos el mercado extrarregional para los bienes manufacturados supera aún en más de tres veces el tamaño del mercado regional.

“
*Las manufacturas
 representan el 57,8% de
 las exportaciones
 intrarregionales*
 ”

El mercado regional es crecientemente apreciado porque ofrece mayores seguridades para desarrollar nuevas líneas de exportación que el mercado extrarregional. En la medida que crece la cobertura de acuerdos celebrados a nivel de gobiernos para promover la integración mutua, y a alcanzar el mercado de los socios de integración un peso significativo, resulta cada vez más vital para las partes involucradas resguardar estas corrientes de intercambio. Así lo demuestra la reciente experiencia del MERCOSUR, donde los conflictos comerciales internos han sido resueltos mediante consultas directas entre los países involucrados. Comparativamente, los mercados internacionales no solamente se caracterizan por una competencia más intensa, sino también por el poder que, con mayor discrecionalidad, pueden ejercer en ellos las grandes potencias.

Prácticamente todos los países de América Latina han incrementado notablemente sus vinculaciones con el mercado regional en los últimos años, y en varios casos éste absorbe una proporción preponderante de las exportaciones. Así, por ejemplo, se estima que en 1995 Argentina dirigió a sus socios de la ALADI el 46% de sus exportaciones, Bolivia el 35%, Paraguay el 59% y Uruguay el 52%. Pero también naciones exportadoras tan importantes como Brasil, Chile y Colombia ya colocan más de 20% de sus respectivas exportaciones en dicho mercado. (CEPAL, 1994).

4. Perspectivas del comercio intrarregional

Resulta revelador constatar que durante el año 1995 el comercio intrarregional mantuvo el elevado dinamismo de los cuatro años anteriores, a pesar de las dificultades señaladas en la sección introductoria. Mediante grandes esfuerzos y un

adecuado manejo de sus políticas macroeconómicas, la mayoría de los países ha continuado o consolidado su procesos de apertura y estabilización de sus economías.

Lo anterior no quiere decir que el reciente pasado no tuvo importantes desafíos para la región y su proceso de integración. No obstante, en contraste con lo ocurrido en la primera mitad de los ochenta, ahora los países han desplegado esfuerzos específicos para limitar el impacto que podrían tener sus programas de ajuste sobre sus importaciones desde la región.

Mientras tanto los esquemas subregionales han proseguido con sus programas de liberalización del comercio mutuo. Como se indicó, tanto el MERCOSUR como el Grupo Andino constituyen uniones aduaneras incompletas o imperfectas, sujetas por varios años más a la eliminación de excepciones a sus aranceles externos comunes y sus regímenes de libre comercio.

También los acuerdos bilaterales de complementación económica se encuentran en diversas fases de perfeccionamiento, en cuanto a la negociación e implementación de sus programas de liberalización comercial. Procediendo con los programas trazados surgirán nuevas oportunidades comerciales, aunque no hay que subestimar las dificultades involucradas en el perfeccionamiento, ya que abarcarán las áreas y productos más sensibles.

Más complejas de lo originalmente previstas, han resultado las negociaciones entre esquemas subregionales y entre éstos y países como Chile y Bolivia. En la medida que las negociaciones van involucrando más países y se pretenda multilateralizar las preferencias acordadas anteriormente entre pares de países, las negociaciones se vuelven intrincadas y difíciles de concluir satisfactoriamente para todas las partes.

Así se ha afirmado que la etapa «fácil» de la integración ya terminó y, consecuentemente, que los países tendrán que emprender esfuerzos adicionales para asegurar el continuado avance del comercio intrarregional. La primera opción que adquiere cada vez más importancia corresponde a la convergencia de los distintos procesos de integración. Aunque no corresponde a este informe examinar esta vía de acción, puede hacerse hincapié en algunos aspectos que ponen de manifiesto la importancia y la urgencia del tema.

Un reciente inventario de la Secretaría de la ALADI (ALADI, 1995a), revela que en el ámbito de dicha agrupación existen tan sólo cinco acuerdos de cobertura zonal; a los cuales se agregan

“
Durante 1995 el comercio
intrarregional mantuvo el
elevado dinamismo de los
cuatro años anteriores

”

32 Acuerdos de Complementación Económica (ACE) celebrados entre pares de países; un ACE cuatrilateral (MERCOSUR) y otro trilateral (Grupo de los Tres); cuarenta Acuerdos de Renegociación del llamado «patrimonio histórico» —todos menos uno de corte bilateral—; 18 Acuerdos Comerciales que comprometen entre dos a seis países miembros; dos Acuerdos Agropecuarios; ocho Acuerdos de Promoción de Comercio; nueve de «otras modalidades de comercio»; y 31 acuerdos celebrados entre un país miembro y otros países de la región latinoamericana y del Caribe. La mayor parte de estos acuerdos, aparte de tener una cobertura geográfica limitada, se aplican además a igualmente limitadas listas de productos y mediante intrincadas programas de desgravación. También la cohesión del Grupo Andino y del MCCA se ha recientemente visto afectada. En estas condiciones difícilmente se puede hablar de un mercado transparente para el agente económico regional. Se está aún lejos de un mercado regional integrado, y al respecto la alternativa hemisférica tampoco parece ofrecer una solución viable en el futuro cercano. En general, la proyección externa de los esquemas plantea opciones estratégicas, incertidumbres y desafíos, que exigirán un gran esfuerzo en cuanto la coordinación de las posiciones de los distintos actores.

Una creciente coordinación requerirán también las políticas macroeconómicas, arancelarias y cambiarias de los socios de integración que participan en esquemas subregionales. Aunque es muy temprano todavía para pretender la completa armonización de éstas, en la medida que se incremente la interdependencia mutua habrá que acercarse a una mayor formalización de los contactos y las modalidades de concertación entre los responsables de aquellas políticas.

El tema de la solución de controversias está estrechamente vinculado con el anterior, y para resguardar la confianza en el potencial de crecimiento de los mercados, parece aconsejable que también se siga buscando una mayor formalización de los métodos utilizados hasta ahora para la solución de estos conflictos.

La facilitación del intercambio, inclusive la parte infraestructural, de los mecanismos de pagos y de financiamiento del comercio, son otros tantos temas que adquieren mayor interés y viabilidad al intensificarse las relaciones comerciales mutuas.

Por último, está el asunto de las demás normas que regulan el intercambio. En la medida que disminuya la protección arancelaria, estas normas alcanzan un rol más estratégico en la regulación del comercio mutuo y del intercambio con terceros

países. Ante este último aspecto, y por los compromisos adquiridos en los foros internacionales, resulta indispensable que las normas regionales tengan concordancia con lo aprobado a nivel internacional.

Notas

1. Aunque no se dispone de datos para el MCCA y la CARICOM para el año 1995, se puede estimar que el comercio total entre los países latinoamericanos y del

Caribe debe haber superado los 40 mil millones de dólares en este último año.

2. Este último porcentaje es inclusive mayor si no se incluyen

las exportaciones de maquila de México en el monto de las exportaciones totales, tal como ocurría hasta el año 1992.

Articulación y convergencia de los acuerdos de integración en el ámbito de ALADI

El autor traza un breve panorama de los procesos de integración y expone pormenorizadamente los diversos factores que condicionaron y atrasaron, en el ámbito de ALADI, las tareas programadas para la articulación y convergencia de los acuerdos de integración.

Linkage and convergence of integration agreements within the framework of ALADI

The author briefly sketches the integration processes and presents details of the various factors which, in the framework of ALADI, conditioned and delayed those tasks programmed for the linkage and convergence of integration agreements.

Articulation et convergence des accords d'intégration dans le cadre de l'ALAI

L'auteur donne un aperçu des processus d'intégration et expose en détail les divers facteurs qui ont conditionné et retardé, au sein de l'ALAI, les entreprises visant à l'articulation et à la convergence d'accords d'intégration.

Articulação e convergência dos acordos de integração no âmbito de ALADI

O autor esboça um breve panorama dos processos de integração e expõe detalhadamente os diversos fatores que condicionaram e atrasaram, no âmbito de ALADI, os trabalhos programados para a articulação e convergência dos acordos de integração.

Articulación y convergencia de los acuerdos de integración en el ámbito de la ALADI

❖ **Emb. Juan F. Rojas Penso**

Economista venezolano. Secretario General Adjunto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Artículo elaborado con base en la exposición realizada en la II Reunión de Responsables Gubernamentales de la Política Comercial de América Latina y el Caribe (ALADI/CEPAL/SELA), Caracas, 8 y 9 de febrero de 1996.

I. Introducción

Desde mediados de la década pasada, progresivamente se fueron homogeneizando las políticas económicas instrumentadas en los once países miembros de la Asociación caracterizadas, en el ámbito del comercio exterior, fundamentalmente, por la rebaja unilateral de las tarifas arancelarias acompañada de la eliminación de las restricciones no arancelarias. Ello explicó, en gran medida, la proliferación y reactivación de acuerdos de integración en la región que, en términos generales, procuran la liberación plena del comercio de bienes en plazos relativamente coincidentes entre sí.

En efecto, desde entonces emergieron en el marco de la Asociación el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el Tratado de Libre Comercio suscrito por Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres-G-3); un conjunto de acuerdos bilaterales en los cuales participan, especialmente, Chile y México; se constituye la zona de libre comercio entre cuatro de los cinco países signatarios del Acuerdo de Cartagena; y, por último, se inician las negociaciones entre los países del MERCOSUR y el resto de los miembros de la ALADI con miras a la concertación de acuerdos de libre comercio.

Aunado a ello entra en pleno vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA, en sus siglas en lengua inglesa); los Estados Partes del MERCOSUR suscriben un primer acuerdo con la Unión Europea, orientado también hacia la liberación comercial, en tanto que Chile y México inician o están por iniciar negociaciones con el bloque europeo en el mismo sentido, mientras que en el marco de la APEC

acuerdan constituir una zona de libre comercio en el 2020. En el año 2005 deberán culminar las negociaciones conducentes a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas; en la cual deberán participar 34 países del hemisferio; y, finalmente, los países del G-3 profundizan sus relaciones con los centroamericanos y caribeños que los llevan, incluso, a formar parte de la recientemente creada Asociación de Estados del Caribe.

Con excepción de esos tres países es poco lo que se ha podido materializar hasta el presente en relación a la proyección de la convergencia en el ámbito de la ALADI hacia Centroamérica y el Caribe.

“
*El proceso de articulación
 y convergencia se ha visto
 dificultado y demorado
 desde 1994*
 ”

Para completar el cuadro de situación, en marzo de 1994 se suscribe el Acta de Marrakesh en la cual se recogen los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT que sientan las bases de creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la cual forman parte todos los países miembros de la ALADI desde septiembre de

1995 y que se encuentran obligados a cumplir totalmente con los acuerdos indicados.

Todo ese complejo de interrelaciones establecidas por los países miembros de la ALADI conduce a sus órganos a redefinir el papel de la Asociación a través de una novedosa interpretación de su propia carta constitutiva en lo que se refiere a la forma de procurar la convergencia entre los distintos acuerdos pactados al amparo del Tratado de Montevideo 1980. Adicionalmente, se concerta un Protocolo Interpretativo del Tratado con el fin de establecer formas de excepción y regulación a los efectos de la aplicabilidad de la Cláusula de la Nación Más Favorecida en las relaciones de los países miembros con terceros países desarrollados.

Sin embargo, por razones de distinta naturaleza, el proceso de articulación y convergencia se ha visto, antes que pospuesto, dificultado y demorado en su concreción, en particular, desde 1994. En ese año el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano de la Asociación, adopta un conjunto de resoluciones que incluían, entre otras, la puesta en marcha de un plan de acción para la articulación y convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales, mientras que en 1995 incorpora el concepto de la proyección hemisférica a ese proceso.

La descripción de la evolución de las acciones de convergencia y el análisis de las causas que explican esas dificultades y demoras son los objetivos fundamentales de este artículo, en

cuya primera parte, se intentan explicar los elementos que condicionaron el accionar de la Asociación durante 1995. En la segunda se presenta una apretada síntesis de la evolución del proceso regional de integración; y, finalmente, en la última sección se exponen a manera de condiciones las razones que explican los pocos avances logrados en materia de articulación y convergencia.

II. Condicionantes

Durante 1995, la región volvió a ser testigo de la reactivación de algunas hipótesis de conflicto que estuvieron postergadas en sus efectos y formas de manifestación, pero que continuaban latentes como restricciones a la profundización de las relaciones bilaterales entre algunos de los países miembros de la Asociación.

Si bien es cierto que, en términos generales, el conflicto más específico que hizo crisis a comienzos del año pasado no tuvo una incidencia fundamental en cuanto a la evolución y resultado del proceso de integración regional, sí contribuyó a profundizar el factor de incertidumbre que siempre está presente en toda negociación. En especial, si se entiende que esa negociación se estructura sobre la base de la consideración del ritmo en que se consolida cada proceso parcial de integración, sea éste de carácter subregional o bilateral.

Es evidente que la suerte del Grupo Andino estuvo ligada durante buena parte del primer semestre del año pasado a la evolución del conflicto en que se vieron envueltos dos de sus países miembros. De esta forma se explicaron la postergación de acciones y la adopción de decisiones que incidieron, tal vez más en forma indirecta antes que directa, sobre el proceso de articulación y convergencia de los acuerdos de integración.

Esta reactivación de una de las hipótesis de conflicto político-diplomático latentes en la región cristaliza en momentos en que otros países enfrentan, a su vez, los breves, pero fuertes embates de una crisis financiera que condujeron a profundizar los programas de ajuste y estabilización a que se encontraban sometidas, especialmente, las principales economías de la región.

No obstante el mayor grado de incertidumbre que debieron enfrentar tanto las acciones multilaterales de integración como

“
Las exportaciones intrarregionales crecieron en el bienio 94-95 en un 30%, al alcanzar un monto cercano a los 37 mil millones de dólares.
 ”

las de carácter subregional y bilateral, los resultados en el ámbito de la ALADI fueron más que satisfactorios, por lo menos, en lo que relaciona con el intercambio comercial.

Como se verá más adelante, según cifras preliminares que dispone la Secretaría General, las exportaciones intrarregionales crecieron en el bienio 94-95 en un 30%, al alcanzar un monto cercano a los 37 mil millones de dólares, lo cual representa algo menos del 18% de las exportaciones globales de los once países de la Asociación. Por su parte, estas últimas se situaron en torno a los 160.000 millones registrándose, entonces, un incremento del 22%, por lejos inferior al verificado en las exportaciones a la región¹.

Esta situación puso de relieve, por un lado, la consolidación de una tendencia que pareciera ser irreversible, por cuanto es el cuarto de los últimos cinco años en que se registra un incremento del comercio por encima del 20% interanual. Y, por el otro, reflejó la definitiva voluntad del sector empresarial de aprovechar las ventajas que brindan los mecanismos de liberación comercial como base del interrelacionamiento entre los países miembros de la ALADI.

Comportamiento similar han tenido las inversiones realizadas en la región por países miembros de la Asociación, tal como consta en el trabajo que fuera elaborado para el BID por el Dr. Eduardo Mayobre².

La incertidumbre que, de una u otra manera, caracterizara a las negociaciones llevadas a cabo al interior de cada grupo subregional, así como de aquellas que procuran las vinculaciones entre ellos y con otros países miembros de la Asociación no pertenecientes a los mismos, condicionó los resultados alcanzados a lo largo del año 95.

En ese sentido, el Tratado de Libre Comercio suscrito por Colombia, México y Venezuela entró en plena vigencia a partir del mes de febrero de ese año iniciándose, entonces, el proceso de liberalización del comercio de bienes previsto en el acuerdo. Asimismo, los grupos especializados correspondientes iniciaron las negociaciones sobre el sector servicios, sin alcanzar resultados concretos, así como los trabajos en algunos sectores que tiene postergados el inicio del respectivo programa de liberación.

Por su parte, el Grupo Andino mientras mantiene latente la plena conformación de la zona de libre comercio entre sus asociados y conforme a lo previsto inició la aplicación parcial del arancel externo común, debido a la ausencia de participación de Perú en los mecanismos para la formación del mercado ampliado. Sin embargo, vio reanudar las Reuniones de Presi-

dentes que, al tiempo de adoptar un nuevo diseño estratégico para la integración subregional, encomendó a las instancias correspondientes adecuar las instituciones comunitarias a las nuevas realidades del proceso. Esta acción deberá estar culminada antes de la próxima Cumbre Presidencial que tendrá lugar en Trujillo, Perú, los días 9 y 10 de marzo próximo.

El 31 de diciembre de 1994, el MERCOSUR culminó el programa de liberación del intercambio constituyéndose, así, la zona de libre comercio y, simultáneamente, entró en vigor el arancel externo común. No obstante, y en atención a las disposiciones que rigen a este proceso subregional, también entraron en vigencia tanto el régimen de adecuación al programa de liberación como las listas de excepciones a la tarifa externa difiriéndose,

en consecuencia, la conformación plena de la unión aduanera para el año 2002. De esta manera se aprecia el diferimiento de los plazos previstos para cumplir con las metas pautadas.

En su accionar externo, el MERCOSUR suscribió un acuerdo con la Unión Europea como base para iniciar las negociaciones para la liberación del comercio entre ambos grupos económicos. Asimismo, inició negociaciones con el resto de los países de la ALADI con miras a la actualización de sus respectivos acuerdos de alcance parcial, de manera tal que los mismos contemplen la conformación de zonas de libre comercio en lapsos que oscilarían entre los 10 y 15 años. En el caso particular de sus vinculaciones con México, los trabajos se iniciaron con el propósito de determinar los objetivos, ámbito y agenda de las negociaciones.

Por su parte, Chile inició sus negociaciones para acceder al TLC, las cuales no prosperaron; con Canadá, en el plano bilateral; y con la Unión Europea. En el ámbito de la ALADI concertó un amplio acuerdo con Ecuador y ha continuado sus negociaciones con Perú y con el MERCOSUR esperándose que éstas últimas concluyan el mes de marzo próximo.

Al culminar la concertación de estos dos últimos acuerdos, Chile será el primer miembro de la Asociación en establecer una zona de libre comercio con lo demás países de la ALADI, con la sola excepción de Bolivia, mediante la agregación de los acuerdos de alcance parcial que habría suscrito en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

La Secretaría General teniendo en cuenta la situación antes descrita, elaboró un estudio en el cual se relacionan las preferencias pactadas al amparo del Tratado y el comercio

“
*Los países de la ALADI
 conformarían una zona de
 libre comercio regional
 entre el 2005 y el 2010*
 ”

generado en el marco de los acuerdos que las comprenden. Como producto de ese estudio se concluye que con base en los acuerdos ya suscritos y proyectando aquellos que deberían suscribirse en el trienio 95-98, se puede esperar que los países de la ALADI conformarían una zona de libre comercio regional en el lapso comprendido entre los años 2005 y 2010².

Igualmente, el estudio mencionado, el cual ha sido objeto de una actualización permanente, está permitiendo la identificación de un conjunto de elementos para proponer a los países el desarrollo de negociaciones, por una parte, de carácter global que, eventualmente, conduzcan a la homologación de los acuerdos en lo que a sus aspectos normativos se refiere y a

acelerar los programas de liberación contemplados en los mismos contribuyendo, así, a acortar los plazos para alcanzar la liberación plena del comercio propuesta en ellos.

Por la otra, el estudio en cuestión será el punto de partida para la conformación de un nuevo módulo del sistema integral de información, el cual será de utilidad tanto para los gobiernos en sus acciones de negociación como para los operadores privados en su labor, empresarial, al poderse disponer de

una herramienta que permitirá obtener información comparable en forma sistemática y simplificada acerca de los potenciales de mercados y de las condiciones de acceso a los mismos.

Otro factor que condicionó, en buena medida, los pocos avances alcanzados en materia de articulación y convergencia en el marco de la ALADI, radica en el inicio de trabajos que deberán conducir a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. No obstante reconocer que por razones totalmente exógenas a la voluntad de los países latinoamericanos y del Caribe, las expectativas sobre el ALCA han disminuído, también debe tenerse presente que el debate en torno a la forma como debe encararse el proceso de articulación y convergencia se vio, entorpecido al entrar en juego un conjunto de variables vinculadas a las políticas externas de los países, que alteraron las pautas previstas para orientar ese proceso.

Esa modificación de las pautas condujo al desarrollo de un debate, a la larga inconcluso, acerca de la metodología más adecuada para encarar la convergencia en la región. En el transcurso de ese debate surgieron tesis que oscilaban desde el extremo de hacerla descansar en los avances para la constitución del ALCA hasta la que postula las aproximaciones

“
*La articulación y
 convergencia deberá
 respetar los ritmos en que
 se vayan profundizando
 los acuerdos subregionales
 y bilaterales de la región.*
 ”

sucesivas de los acuerdos, pero sin que se lograra identificar la meta hacia dónde debían conducir esas aproximaciones.

De todo ese debate, sí pudo rescatarse la conclusión de que independientemente de cuál sea la forma en que se instrumente la articulación y convergencia, ella deberá respetar los ritmos en que se vayan profundizando los acuerdos subregionales y bilaterales vigentes en la región.

Finalmente, un último factor que debe tenerse en consideración se localiza en la instrumentación de los acuerdos a que obliga la membresía en la OMC. Todos los países miembros de la ALADI deben cumplir en su totalidad con esos acuerdos, lo cual permitía pensar, en principio, que los mismos serían la base de convergencia entre los acuerdos de integración.

No obstante los esfuerzos desplegados por los países en ese sentido, debe destacarse que aún subyace en la región un conjunto de limitaciones, especialmente institucionales y de recursos humanos, que explicarían los atrasos en que podrían incurrir algunos países en la plena aplicación de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay.

Elo llevaría a reflexionar acerca de las reales posibilidades que brindan esos acuerdos para constituirse en la base de la convergencia. Adicionalmente, esa reflexión podría extenderse hasta el extremo de que la región pudiere ensayar una acción coordinada como parte de una estrategia defensiva frente a la eventualidad de un atraso generalizado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la OMC.

III. Resultados alcanzados

Como puede concluirse de los hechos descritos en la sección anterior, en el ámbito de la ALADI, el proceso de articulación y convergencia se ha circunscrito a las negociaciones que están realizando los países miembros entre sí, escenario en el cual MERCOSUR, indudablemente, ha adquirido un papel protagónico. Sin embargo, los resultados alcanzados no se compadecen con las expectativas generadas al inicio de esas negociaciones.

En efecto, durante 1995 apenas logró cristalizar el acuerdo entre Bolivia y MERCOSUR, pero únicamente a nivel de la multilateralización del denominado patrimonio histórico, quedando pausada la continuación de las negociaciones para el presente año, las cuales deberán conducir a ampliar ese acuerdo con miras a la conformación de una zona de libre comercio entre ambas partes⁴.

Las negociaciones entre Chile y MERCOSUR fueron postergadas y, como ya se indicara, deberán concluir el mes de marzo próximo, en tanto que las emprendidas con los demás países de la Asociación apenas concluyeron en la ampliación de la vigencia hasta el 31 de diciembre de 1996 de los acuerdos bilaterales pactados al amparo del Tratado.

Debe sí reconocerse, por un lado, que en las conversaciones sostenidas entre las partes involucradas se analizaron las pautas que deberán regir las negociaciones a ser desarrolladas a lo largo del presente año. Por el otro, que a pesar de la

postergación de que fue objeto la agenda multilateral de ALADI, se alcanzaron algunos resultados que merecen ser destacados.

Así, en primer lugar, y como se mencionara anteriormente, el comercio intrarregional se incrementó sustancialmente, a tal punto que el mercado de la región se constituyó en el primer destino de las manufacturas exportadas por los países miembros.

En cuanto a los intercambios subregionales y bilaterales, el MERCOSUR arrojó el flujo comercial subregional más importante al interior de la ALADI en 1995, con una participación del 41% en el total de las exportaciones intrarregionales. Ello representó una leve disminución con respecto al año anterior, pues su crecimiento fue algo menor al promedio verificado en la región.

Una situación semejante presenta el comercio entre México y los países del Grupo Andino y, más acentuada aún, el flujo entre México y los países del MERCOSUR, en ambos casos como consecuencia de la crisis económica iniciada en diciembre de 1994.

En cambio, el comercio de los países del Grupo Andino entre sí, y el que realizan con los del MERCOSUR, acrecentaron algo su participación dentro del total en 1995 con respecto al año anterior, al aumentar ligeramente más que el comercio intrarregional en su conjunto.

Resulta muy destacado el papel del comercio de Chile con el resto de sus socios de la ALADI en el último año. Tanto sus vínculos con el Grupo Andino y el MERCOSUR, como especialmente sus intercambios con México, superan largamente el promedio de crecimiento, convirtiéndolo en un pilar importante de la expansión del comercio intra-ALADI.

Por otra parte, Argentina, Chile, México y Venezuela mostraron el crecimiento más significativo en sus ventas a la región en 1995.

En particular, es de destacar el caso de México, que duplicó

“
El mercado regional es el
primer destino de las
manufacturas exportadas
por los países de la ALADI

”

el valor de sus exportaciones con respecto al año anterior, con lo cual resulta evidente que el bajo dinamismo de sus intercambios con el Grupo Andino y el MERCOSUR obedeció sobre todo al de sus importaciones desde tales orígenes, debido a la situación mexicana, como se señaló anteriormente.

Solamente Bolivia decreció sus exportaciones a la región, y resultaron muy poco dinámicas las de Brasil y Uruguay. Cabe mencionar especialmente el caso de Brasil porque, a pesar de su peso relativo en los flujos de comercio al interior de la Asociación, el comercio total resultó igualmente muy dinámico.

Brasil, Chile, Perú y Venezuela fueron los mercados más importantes de destino de las exportaciones intrarregionales.

Brasil, en particular, a lo largo del segundo año de su proceso de estabilización, representó un mercado singularmente activo para las ventas de sus copartícipes de la ALADI y atrajo casi el 30% de las exportaciones intrarregionales en 1995, habiendo constituido el 22,5% en 1994. Con excepción de Bolivia, cuyas ventas a Brasil disminuyeron, los restantes países de la ALADI las aumentaron fuertemente en el último año, lo que seguramente redundará en un mayor equilibrio en el saldo comercial del Brasil con la región, tradicionalmente altamente superavitario⁵.

Las acciones regionales, a pesar de la postergación de que fueron objeto registraron algunos avances que cabría destacar. En ese sentido, los países miembros culminaron el proceso de suscripción del Segundo Protocolo del Acuerdo sobre la Liberación del Comercio de Semillas, meta que se alcanzará el 26 de febrero próximo, y se encuentran terminando el proceso correspondiente al del Acuerdo para la Libre Circulación de Bienes y Servicios Culturales.

Adicionalmente, el Comité de Representantes se apresta a sancionar definitivamente el Acuerdo sobre Normas Técnicas, así como las Normas Comunes para la Valoración de las Mercancías en Aduanas basadas en el Código de la OMC, con lo cual, de alguna manera, se da cumplimiento a las recomendaciones emanadas de la I Reunión de Responsables de Política Comercial. En esta misma línea de acción, el Comité aprobó la actualización de la nomenclatura arancelaria de la Asociación, la cual servirá de base para dar inicio a los trabajos encaminados hacia la estructuración de una propuesta relativa a la adopción de una nomenclatura común para toda la región.

Finalmente, y en cumplimiento de los mandatos emanados tanto del Consejo de Ministros como del Comité, la Secretaría General se incorporó activamente a las actividades encomendadas al Comité Tripartito BID/CEPAL/OEA para apoyar a los

grupos de trabajo creados en la Reunión Ministerial de Denver, en particular, a los Grupos de Acceso a Mercados y al de Normas de Origen y Procedimientos Aduaneros.

IV. Conclusiones

A lo largo de este artículo se han podido apreciar los atrasos que se han registrado en el ámbito de la ALADI para acometer todas las tareas programadas para la articulación y convergencia de los acuerdos pactados en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

Como se vio, igualmente, diversas causas de distinta naturaleza explican esos atrasos que contrastan de forma manifiesta con los avances registrados en el ámbito de los acuerdos bilaterales y subregionales, así como con algunas de las materias que forman parte de la agenda de la ALADI. Existen algunos elementos que gravitan de manera determinante y que abonan la incertidumbre que signa al proceso de articulación y convergencia de los esquemas de integración surgidos en la Asociación, así como el de éstos con el Centroamericano y el del Caribe.

Entre esos elementos, debe mencionarse, en primer lugar, la indefinición metodológica que sobre la materia reina en la Asociación. La convergencia de los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe y la conformación del ALCA no constituyen, en sí mismo, procesos excluyentes. Sino que, por el contrario, irán cristalizando en forma simultánea en el tiempo siendo, entonces, que el primero de ellos apoyará al segundo, sin que ésto se traduzca en la necesidad de consolidar los acuerdos ente los países latinoamericanos y caribeños como paso previo o pre-requisito de la liberalización plena del comercio a nivel hemisférico.

Asimismo, esa simultaneidad explica, de alguna manera, la crisis que enfrentan varias de las instituciones de integración y cooperación de la región. Es evidente que el surgimiento del Plan de Acción para el ALCA contribuyó en forma determinante a terminar de desdibujar el rol que tradicionalmente habían desempeñado esas instituciones. Salir al encuentro de esa metodología, por muy flexible que ella se conciba, también es salir al rescate de la institucionalidad latinoamericana, al poderse redefinir su accionar y forma de participación para atender los desafíos que le impone la problemática actual de la integración.

Un segundo elemento que ha contribuido al letargo de las acciones en procura de la articulación y convergencia se localiza en el hecho de que las negociaciones acometidas por los países

en ese sentido tienen su agenda limitada al establecimiento de programas para la liberación del comercio de bienes y de disciplinas que coadyuvan a conceder transparencia al acceso a los mercados. Con ello, si bien se abarca el universo arancelario, aunque se contemplen tratamientos de excepción a determinados sectores y productos, también debe reconocerse que ya no es posible pactar acuerdos que no incorporen tratamientos a determinadas materias que influyen decisivamente en las relaciones económicas internacionales de los países y, en especial, sobre el comercio de bienes.

La globalización de la economía que explica, entre otros aspectos, la amplitud de la agenda que fuera objeto de tratamiento en la Ronda Uruguay y los desafíos que se avecinan como producto de la etapa preparatoria de la OMC son hechos que no le son ajenos a la región y, por supuesto, no lo pueden ser a su integración.

Si a ello se agrega la circunstancia que el mercado regional no constituye por sí mismo escala suficiente de producción para los principales productos primarios de exportación de la inmensa mayoría de los países de la ALADI, se concluye en que la multidimensionalidad que caracteriza a los esquemas de integración bilaterales y subregionales debe también reflejarse en las acciones de articulación y convergencia que deben abordarse a nivel regional. Aún más, la ampliación de la naturaleza temática de esas acciones facilitará, seguramente, la consecución de equilibrios en las negociaciones que, de circunscribirse exclusivamente al ámbito del comercio de bienes, generarían mayores desequilibrios a los que ya son verificables en las relaciones intrarregionales.

Temas como los servicios, inversiones, infraestructura, propiedad intelectual, normas técnicas y sanitarias y fitosanitarias, entre otros, deben formar parte de las negociaciones que se han emprendido, no sólo por las razones que se indicaron anteriormente, sino que su abordaje contribuirá a la coordinación de posiciones entre los países latinoamericanos y caribeños en otros foros internacionales.

No obstante que la articulación y convergencia es un proceso que se vincula estrechamente con los ritmos de consolidación de los acuerdos bilaterales y subregionales, esos ritmos no son respetados por el dinamismo que caracteriza a las relaciones económicas internacionales. Ello lleva a pensar que no sólo la agenda de la convergencia debe nutrirse con los temas antes mencionados, sino que será necesario evaluar si a ella no sería conveniente incorporar temas que si bien todavía no tienen un tratamiento a nivel internacional, si formarán parte del nuevo

temario que surgirá en la OMC. Tales temas son, entre otros, la vinculación de normas para preservar y conservar el medio ambiente con el comercio, el denominado *dumpling social* (labor standard) y las normas de competencia.

El tercer elemento, y que se relaciona estrechamente con el anterior, se refiere a la rigidez que se ha puesto de manifiesto en las posiciones adoptadas por varios de los países miembros de ALADI en el proceso de negociación hacia la convergencia. Quizás influidos por la dicotomía presente en la concepción metodológica de ese proceso, por la velocidad con que evoluciona el o los esquemas subregionales a los cuales pertenecen,

bien por razones de política nacional o de otra índole, aún de carácter geopolítico, algunos países han introducido tales rigideces en su posición negociadora que, en la práctica, pareciera que las negociaciones en curso se constituyen en un proceso de adhesión a esa posición antes que de concertación.

Si efectivamente las negociaciones fuesen llevadas a cabo con el objeto de una adhesión, la transparencia con que se realizarían contribuirían a la fluidez de las mismas y no se estarían verificando tantos retrasos en la convergencia como los que ahora se registran.

El desarrollo del proceso de articulación y convergencia debe estar dotado de una gran flexibilidad, en particular, teniendo en cuenta, fundamentalmente, los ritmos con los cuales evolucionan los esquemas ya pactados, las asimetrías estructurales que diferencian a los países de la región y a la dinámica con que se desarrollan las relaciones económicas entre ellos.

Por tanto, esa condicionante inscrita bajo el rótulo de la flexibilidad tiene que reflejarse también en las posiciones adoptadas unilateralmente por los países o grupos de países cuando enfrentan la negociación orientada hacia la articulación y convergencia. Esta condicionante pareciera ser, en este momento histórico, un pre-requisito para alcanzar el objetivo propuesto.

Un elemento adicional que se inscribe en este contexto del retraso se localiza en la postergación de que han sido objeto los organismos regionales de integración y cooperación en todo el proceso de negociación. En el caso particular de la ALADI, la participación en el mismo se ha limitado, por un lado, al aporte que ella brinde como infraestructura logística y de información a través de su Sistema Integral de Información de Comercio Exterior; y, por el otro, al apoyo notarial cuyo valor cobra una

“
La convergencia deberá ser flexible y tomar en cuenta las asimetrías que diferencian a los países de la región
 ”

especial relevancia por la vía de hacer efectiva la excepción a la Cláusula de la Nación Más Favorecida de conformidad con la normativa internacional correspondiente.

A pesar de los reiterados mandatos emanados de los órganos políticos de la Asociación, la Secretaría General ha visto limitadas sus posibilidades de hacer más efectivo su apoyo al proceso negociador desvalorizándose, así, su acervo de información, conocimiento y experiencia acumulada a lo largo de transitar 35 años sobre el sendero de la integración latinoamericana.

Es evidente que esa realidad es una manifestación más de la crisis de la institucionalidad latinoamericana, en cuyo crisol se funden la ausencia de demandas por parte de los países con las restricciones de ofertas, y es justicia reconocerlo, por el lado de los organismos regionales. Quebrar este círculo vicioso requerirá del esfuerzo de todos, de manera tal que las instituciones puedan reorientar su rumbo y adecuar su accionar a los desafíos que ahora se les imponen.

Por último, los acuerdos que han concertado Colombia, México y Venezuela con los países de Centroamérica y del Caribe, en menor medida los pactados por Brasil, así como los esfuerzos que con tal sentido está realizando Chile, no se ha puesto en marcha un programa de acción orientado a profundizar las relaciones económicas de Sudamérica con esas subregiones.

Obviamente que no sería difícil identificar las razones que explican esa realidad. Sin embargo, en cualquiera de las concepciones que se fundamente el proceso de articulación y convergencia en la ALADI, esta ausencia de relacionamiento será un obstáculo para proyectarlo hacia Centroamérica y el Caribe.

Notas

1. Las cifras mencionadas fueron elaboradas por la Secretaría General con base en información suministrada por los países miembros de la Asociación.

2. Mayobre Eduardo. «Una primera aproximación al tema de los movimientos de capital entre países de América Latina», BID, Mimeo, Caracas, Diciembre de 1995.

3. Al respecto, véase «Análisis del sistema de preferencias de la ALADI SEC/dt 380.5».

4. El Acuerdo de Complementación Económica suscrito por Bolivia y los Estados Partes del MERCOSUR figura en los registros de la ALADI bajo la denominación de AAP. CE 34.

5. Las cifras mencionadas fueron

elaboradas por la Secretaría General con base en información suministrada por los países miembros de la Asociación. El texto de los comentarios incorporados a este artículo ha sido objeto de publicación en varios medios de comunicación escrita y en diversos documentos de la Secretaría General.

Relaciones entre la UE y el Caribe después del año 2000

La autora parte de la premisa que al expirar Lomé IV en el año 2000, los países caribeños tendrán una relación menos privilegiada con la Unión Europea que la sostenida en los últimos 20 años.

Ante esa perspectiva, plantea un reposicionamiento de la región caribeña para aprovechar las oportunidades de la globalización y propone una estrategia de desarrollo basada en la búsqueda de competitividad en sectores no tradicionales.

European Union/Caribbean Relations after the year 2000

The author argues that with the expiry of Lomé IV in the year 2000, the countries of the Caribbean will no longer be treated with the same privileges conferred to it by the European Union for the past twenty years. In view of this, the author proposes that the Caribbean region formulate a new position to seize opportunities arising from globalization and suggests a development strategy based on the search for competitiveness in non-traditional sectors.

Relations entre l'Union européenne et les Caraïbes au-delà de l'an 2000

L'auteur part du principe qu'à l'expiration de Lomé IV, en l'an 2000, les pays des Caraïbes entretiendront des relations moins privilégiées avec l'Union européenne que celles maintenues ces vingt dernières années.

Dans cette perspective, elle envisage un redéploiement de la position de la région des Caraïbes permettant de tirer parti des possibilités qu'offre la mondialisation et propose une stratégie de développement s'appuyant sur la recherche d'une compétitivité axée sur des secteurs non traditionnels.

Relações entre a UE e o Caribe depois do ano 2000.

A autora parte da premissa de que ao expirar Lomé IV no ano 2000, os países caribenhos terão uma relação menos privilegiada com a União Europeia do que a mantida nos últimos 20 anos. Ante essa perspectiva, propõe um reposicionamento da região caribenha para aproveitar as oportunidades da globalização e propõe também uma estratégia de desenvolvimento baseada na busca de competitividade em setores não tradicionais

Relaciones entre la UE y el Caribe después del año 2000

→ Michele A.M. Lowe

Egresada de la Universidad de las Indias Occidentales y estudiante de maestría en Economía del Desarrollo de la Universidad de Hull, del Reino Unido. El presente trabajo es un análisis preliminar preparado en noviembre de 1995 para el Consejo Caribeño para Europa.

I. Introducción

Las políticas de la Unión Europea con respecto al Caribe atraviesan por un proceso de cambios. Después de 20 años de relaciones privilegiadas dentro del marco de la Convención de Lomé, la UE ha comenzado a replantearse su enfoque de la región. La necesidad de este nuevo planteamiento surge en vista de las nuevas prioridades de desarrollo para la UE, que ponen el acento en una asistencia para los más pobres administrada dentro del marco de una estrategia de desarrollo global. Todo parece indicar que, a partir del año 2001, los países caribeños del

“
A partir del 2001 los países caribeños tendrán una relación menos privilegiada con la Unión Europea
”

grupo de Estados ACP tendrán con la UE una relación menos privilegiada que la que han venido disfrutando en los últimos 20 años. Como región conformada por países en desarrollo de ingresos medianos¹, según los criterios de evaluación del Banco Mundial y del FMI, el Caribe queda fuera del campo de las prioridades inmediatas de asistencia de la UE. Asimismo, la existencia en la mayoría de los países caribeños de democracias estables, con buenos historiales en materia de derechos humanos, coloca a la región en una escala muy baja dentro de la lista de preocupaciones de la UE.

Por otra parte, las nuevas reglas relacionadas con la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han traído un cuestionamiento de la situación legal de los acuerdos comerciales de Lomé que, en el pasado, garantizaban un margen de seguridad comercial para los productores caribeños. Europa será objeto de una fuerte presión para que desmantele estos acuerdos al expirar la Convención vigente.

de modo que haga que su régimen comercial resulte más compatible con la OMC.

Por todo lo anterior, ¿qué puede esperar el Caribe de una nueva relación con Europa al expirar Lomé IV, en el año 2000? ¿Cómo puede la región colocarse en una mejor posición para aprovechar esta nueva situación? Estas son las interrogantes planteadas en el presente informe. En él se consideran los desafíos a que han de hacer frente los países caribeños durante los próximos cinco años y se ofrecen recomendaciones para una nueva estrategia caribeña que esté acorde con una relación nueva y madura con la Unión Europea.

II. Nuevas directrices de las políticas de la UE con respecto al Caribe

El enfoque europeo con respecto al Caribe atraviesa por un proceso de cambios desde varias direcciones. La relación exclusiva basada en la Convención de Lomé, conforme a la cual 15 países caribeños del grupo de Estados ACP han disfrutado de una amplia asistencia y beneficios comerciales, está dando paso a un enfoque regional menos exclusivo y más

generalizado que incorpora a todos los países de la Cuenca del Caribe. A la vez, la adopción propuesta de un enfoque común a largo plazo para América Latina y la Cuenca del Caribe apunta hacia la incorporación final de la región como una sub-región dentro de las políticas de la UE para América Latina. Dentro de este marco, el énfasis de la UE en el desarrollo de una relación nueva y especial con Cuba podría hacer que se desplazara aún más el centro de gravedad de las relaciones

entre la UE y el Caribe desde el Caribe angloparlante hacia el Caribe hispanoparlante.

“
El enfoque europeo con
respecto al Caribe
atraviesa por un proceso
de cambios en varias
direcciones

”

III. Fin de los privilegios de Lomé

Las negociaciones sostenidas durante el examen de medios de período (EMP) demostraron claramente que la relación dentro del marco de la Convención de Lomé se encuentra bajo presión. Hay indicios de que al expirar Lomé IV, a finales del año 2000, la UE realizará acciones tendientes a incluir las relaciones especiales con los Estados ACP dentro de una estrategia de desarrollo más global. Las primeras afectadas de este enfoque bien podrían ser las disposiciones comerciales que

han garantizado hasta ahora el acceso preferencial al mercado de la UE para aproximadamente 99,5% de las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados de los Estados ACP. De hecho, la posición de la UE en la negociación de los temas relacionados con el comercio durante el EMP sugiere que las disposiciones comerciales quedarán sin validez al expirar Lomé IV.

Para los países caribeños del grupo de Estados ACP, con esta posición se eliminará lo que para muchos ha sido la base más importante de la cooperación de la UE con el Caribe del modo en que ha evolucionado en los últimos 20 años. Los instrumentos de comercio de la Convención, en particular los protocolos del azúcar y el banano, han sido desde hace tiempo de suma importancia para los productores regionales, quienes se han visto beneficiados por el acceso garantizado al mercado. Estas garantías están desapareciendo; algunas más rápidamente que otras. Cabe preguntarse si se firmará un nuevo protocolo del banano cuando expire el actual, a finales de diciembre del 2002. Dada la presión de que es objeto la UE para que haga que su régimen comercial resulte más compatible con la OMC, es muy poco probable que los acuerdos actuales resulten aceptables para los actores (tanto dentro como fuera de Europa) que ejercen presiones en favor de un régimen más liberalizado del banano. Por lo tanto, en el mediano y largo plazo, los productores caribeños de banano podrían encontrarse en una posición menos ventajosa en el mercado europeo frente a los productores latinoamericanos.

Desafortunadamente, los productores caribeños de banano y sus representantes en Europa no han comenzado a planificar estrategias para después del año 2002. Por el contrario, sus energías están concentradas en impedir las amenazas inmediatas al régimen actual del banano toda vez que intentan mejorar las disposiciones de la Regulación 404, con la esperanza de que los esfuerzos a corto plazo por mejorar los acuerdos conduzcan, a largo plazo, a una renovación de los acuerdos después del vencimiento del Protocolo en el año 2002.

La amenaza que pesa sobre el régimen del banano de la UE ha suscitado interrogantes muy tentativas acerca de la seguridad de los acuerdos existentes sobre el azúcar. Sin embargo, la naturaleza comercial de los acuerdos sobre el azúcar, aunada a las incertidumbres acerca de la estabilidad de los precios de este producto en los próximos 5 a 10 años, harían que los Estados miembros de la UE estuvieran más dispuestos a defender estos acuerdos si fueran cuestionados por la OMC.

En lo tocante a las disposiciones generales de comercio, es

muy poco probable que la negociación de una nueva relación después del año 2000 incluya nuevos incentivos al comercio al estilo Lomé. Durante el EMP, la negativa inicial de la UE a considerar la solicitud de mayor acceso al mercado hecha por los Estados ACP se basó en el argumento de que el régimen comercial existente era lo suficientemente generoso y en que el desempeño deficiente de los Estados ACP se debía más a su falta de competitividad que a las condiciones de acceso al mercado. Por otra parte, la liberalización del comercio en los próximos diez años terminará de erosionar las preferencias acordadas dentro del marco de la Convención de Lomé.² Es más probable, por lo tanto, que la UE intente sacar a la región gradualmente de la estructura preferencial de que disfruta en la actualidad conforme a la Convención de Lomé y pretenda establecer una relación más madura basada en la competitividad y en una reciprocidad final. Esta nueva orientación ha quedado claramente manifiesta en el propósito de la UE de adoptar una política común hacia América Latina y la Cuenca del Caribe, y es coherente con el consenso global sobre libre comercio y liberalización del mercado conforme a los términos acordados en la Ronda Uruguay.

IV. Una nueva relación

En octubre de 1994, los Estados miembros de la UE convinieron en el texto de un documento sobre parámetros de política económica en el que se hacía énfasis en que «la promoción del comercio y de la inversión continuará siendo la piedra angular de las relaciones con nuestros socios latinoamericanos y caribeños». Desde ese entonces, la Comisión Europea ha formulado lineamientos específicos que rigen las relaciones con los diferentes grupos regionales de América Latina, que incluyen el posible establecimiento de un acuerdo de libre comercio recíproco con MERCOSUR, la negociación de acuerdos económicos y políticos especiales con México y Chile, la celebración de acuerdos de cooperación avanzados con el resto de los países de Centro y Suramérica dentro del contexto del diálogo de San José, y la creación de un diálogo especial con Cuba que conllevará a nuevas formas de cooperación.

“
Desde 1994, la CE formuló lineamientos que rigen las relaciones con las distintas regiones de América Latina.
”

especial con Cuba que conllevará a nuevas formas de cooperación.

La ausencia de lineamientos similares que rijan las relaciones con la Cuenca del Caribe evidencia la incertidumbre de la

UE en cuanto a la vía a seguir. En momentos en que se ha completado el examen de mediados de período y aún con cinco años de cooperación por delante dentro del marco de la Convención de Lomé, la UE ha comenzado a pensar en la manera en que se insertan los Estados ACP en general y los caribeños en particular dentro de sus políticas exterior y de seguridad y en cómo se conducirán las relaciones futuras.

En lo que respecta a Europa, el Caribe constituye un caso más bien peculiar. La prosperidad relativa de la región ha hecho que quedara fuera del campo de las prioridades inmediatas de la UE. Asimismo, la existencia en la mayoría de los países caribeños de regímenes elegidos democráticamente, con buenos historiales en materia de derechos humanos, hace que la región sea considerada un área relativamente estable. El Caribe bien pudiera ser víctima de una pérdida relativa de atención a medida que el interés de Europa se centra en los más pobres de entre los pobres y en las regiones más políticamente inestables del África al sur del Sahara y de la Europa del Este.

Por otra parte, a diferencia de América Latina que ofrece oportunidades de comercio e inversión cada vez mayores, el Caribe tiene pocos atractivos para Europa. El pequeño mercado regional ya se encuentra saturado por las exportaciones de Europa y América del Norte y, si bien las oportunidades de inversión comienzan a abrirse en el naciente sector de los servicios, el marco regulatorio y el resto de la infraestructura de apoyo deberían ser mejorados para crear un ambiente más atractivo para la inversión. Además, la estructura de la capacidad exportadora de la mayoría de los países del Caribe es tal que deberá pasar algún tiempo antes de que puedan participar efectivamente en el tipo de acuerdos de cooperación avanzados que la UE está preparando con países latinoamericanos.

Esta es la naturaleza del dilema en que se encuentran muchos de los países del Caribe, especialmente los del Caribe angloparlante: **por ser demasiado prósperos no cumplen con los requisitos para recibir una atención especial y por ser demasiado débiles no pueden participar efectivamente en una relación nueva y madura.**

¿De qué manera, entonces, se integrará este dilema dentro de la nueva política europea hacia el Caribe? Y, más aún, ¿de qué manera se tomarán en cuenta dentro de una política común las dinámicas intrarregionales y los diferentes niveles de desarrollo presentes en la región? ¿Cómo se integrarán dentro de semejantes políticas las necesidades especiales de Haití y Surinam, e incluso de Cuba? Además, ¿cuál de los mecanis-

mos regionales existentes se utilizará como punto de entrada en la región?

Esta última interrogante quizás sea la más fácil de responder en la coyuntura actual. Se presentan tres posibilidades: la CARICOM, el CARIFORUM y la AEC. Dadas las acciones de la UE tendientes a incorporar la Cuenca del Caribe dentro de una política más amplia para América Latina, dado el apoyo manifiesto al proceso de cooperación iniciado por la Asociación de Estados del Caribe y dado el alcance geográfico de esta asociación, es probable que la UE seleccione a la AEC como foro dentro del cual celebrar un diálogo político sobre los temas identificados como comunes para América Latina y el Caribe. Las líneas generales de estos temas han sido trazadas en el documento sobre parámetros de política económica adoptado por el Consejo de Ministros de la UE, y en él se incluyen

“
La AEC parece ser el foro más probable para que la UE logre una nueva asociación de las dos regiones.
 ”

la lucha contra el narcotráfico, los problemas relacionados con el medio ambiente y el respeto por los derechos humanos. A estos temas cabe agregar los relacionados con la inmigración, que adquieren cada vez más importancia dentro del diálogo entre Europa y la mayoría de los países caribeños.

La AEC también parece ser el foro más probable desde el cual la UE intente poner en ejecución su estrategia «de lograr una nueva asociación de las dos regiones con el fin de aumentar los intercambios económicos equilibrados, promover el desarrollo sustentable, y fomentar el establecimiento de lazos culturales y científicos». Surge la interrogante, sin embargo, de si el proceso iniciado bajo la AEC avanzará a un ritmo que permita integrar las ambiciones de la UE en esta área. En la situación actual aún quedan sin responder interrogantes pertinentes acerca de la disposición de los Estados miembros actuales o potenciales para comprometerse a acometer un programa de trabajo importante y acerca del nivel de compromiso para financiar su funcionamiento³.

La otra posibilidad sería darle un mayor papel al CARIFORUM y aumentar el número de sus países miembros para facilitar una política más coherente de la UE hacia la región. Actualmente el CARIFORUM coordina y supervisa la distribución de los fondos de cooperación regional aportados por el Fondo Europeo de Desarrollo a los 15 países caribeños del grupo de Estados ACP. Este mecanismo podría ampliarse de modo que administre todos los aspectos de la cooperación de

la UE con el Caribe, incluso el diálogo político. Los países y territorios de ultramar (PTOM) y los departamentos franceses de ultramar (DOM) que en la actualidad tienen condición de observadores deberían ser incorporados en calidad de miembros plenos. También debería considerarse otorgar la calidad de Estado asociado u observador a los países del Caribe en general para facilitar el diálogo político sobre temas comunes y poder incluir los objetivos de la UE de fomentar los intercambios económicos y culturales entre Latinoamérica y la Cuenca del Caribe.

Valdría la pena explorar estas ideas. Por ahora, sin embargo, la preocupación más urgente sería considerar el nivel en el cual la UE establecerá su futura política hacia el Caribe. El tipo de relaciones actuales con los países de Centro y Suramérica ha producido una red de acuerdos de cooperación en la que se contemplan circunstancias nacionales y regionales. De este modo, las relaciones de la UE con MERCOSUR, México y Chile se han establecido a un nivel en el que se da más énfasis al libre comercio y la reciprocidad que a la asistencia para el desarrollo. Para los países de Centroamérica, los mayores beneficiarios per cápita en Latinoamérica de la Administración para el Desarrollo de Ultramar (ADU), el enfoque ha sido diferente. La política de la UE para la región está enfocada hacia el apoyo del proceso de paz, la democratización, la integración regional y la reincorporación de los países de América Central a los mercados mundiales.

Este enfoque diferenciado podría servir como argumento para hacer que la UE organice su política hacia el Caribe a un nivel parecido al de su política hacia Centroamérica, con énfasis en la reincorporación de los países del Caribe a los mercados mundiales. El enfoque permitiría incluir el objetivo a largo plazo de la UE de desincorporar gradualmente a la región de la actual estructura de preferencias acordadas dentro del marco de la Convención de Lomé, lo que requeriría nuevos mecanismos de cooperación que apoyen una transición del comercio preferencial al comercio recíproco. El enfoque tendría también que tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y los grados diferentes de dependencia de la actual estructura de preferencias de Lomé que se presentan en la región. Un criterio posible sería imitar la práctica actual del GATT según la cual se establecen diversos plazos para la desincorporación gradual de estructuras de preferencias a diferentes grupos de países dentro de la región. Los candidatos más evidentes para este enfoque diferenciado son los países

del Caribe oriental, para quienes el futuro desmantelamiento del actual régimen del banano amenaza con desestabilizar toda la industria bananera. Ante la ausencia de exportaciones alternativas, este desmantelamiento tendrá consecuencias considerables en los ingresos de exportación, los compromisos de servicio de la deuda y los niveles de empleo.

Estas son vías que vale la pena explorar, no sólo por la Unión Europea sino también por las autoridades responsables de formular políticas. La incertidumbre actual de la UE en cuanto a la manera de llevar adelante su relación con el Caribe es una oportunidad para que los actores regionales contribuyan en la formulación de esta relación. Es una oportunidad que no debe

desaprovecharse. A pesar de los riesgos, las relaciones futuras con Europa siguen siendo importantes para los objetivos de desarrollo de los países caribeños.

“
A pesar de los riesgos, las relaciones futuras con Europa siguen siendo importantes para el desarrollo de los países caribeños.
”

Además de los acuerdos de comercio existentes que aseguran la viabilidad de las industrias azucarera y bananera de la región, Europa constituye un mercado cada vez mayor para el sector turístico de la región. Se espera un mayor nivel de ingresos por concepto de las exportaciones de ron a la UE a raíz de la abolición de las cuotas de ron

ligero. La ampliación de la UE después de 1996 abrirá también nuevas oportunidades de mercado para las exportaciones no tradicionales y otras exportaciones exóticas de la región. Más aún, con las nuevas oportunidades que se abren en Cuba y América Latina, la UE busca colocarse en una mejor posición para aumentar sus inversiones en la región.

Las autoridades caribeñas responsables de formular políticas deberán, por lo tanto, comenzar a planificar una estrategia que coloque a la región en una posición ventajosa que le permita aprovechar las oportunidades que surgen dentro del marco de una nueva relación con Europa. Para esta planificación se deberá proceder a una clara evaluación de todos los asuntos pertinentes. En primer lugar, lo más probable es que en una nueva relación entre la UE y el Caribe se contemple el final del trato preferencial y el establecimiento de la reciprocidad, medidas que se adoptarían en cumplimiento con el cronograma fijado en la Ronda Uruguay para desmantelar las barreras al comercio y volver a los principios fundamentales de la reciprocidad y la no discriminación en el comercio internacional.

Esta nueva situación implica severas restricciones para la

capacidad de maniobra de los países caribeños dentro del contexto del diálogo Norte-Sur. La disolución de la Parte IV del GATT que hasta ahora había eximido a los países en desarrollo de la obligación general de acordar reciprocidad en las relaciones comerciales, sumada al período de entre cinco y diez años en el que la mayoría de los países menos desarrollados deberá dismantelar sus barreras arancelarias y otros obstáculos al comercio, han privado a los países del Caribe de una importante plataforma de negociación desde la cual hacían sus solicitudes de trato preferencial en las relaciones comerciales internacionales. Ha terminado la época del trato preferencial. La actitud de los países desarrollados durante las negociaciones de la Ronda Uruguay ofrece un claro indicio de que las relaciones comerciales del futuro incluirán el requisito de reciprocidad y de no discriminación.

Por todo lo anterior, cualquier estrategia futura de los países caribeños tendrá que hacer énfasis en la supervivencia sobre la base de la competitividad, principalmente porque la liberalización cada vez mayor de la economía mundial dará como resultado un mundo de acérrima competencia. Tener una estrategia resulta aún más importante en vista de la institución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para el año 2005. Propuesta por primera vez durante la Cumbre de las Américas en Miami, celebrada en diciembre de 1994, la idea de un área de libre comercio para todo el continente americano se ha convertido en el principal punto de atención dentro de América Latina y el Caribe. De hecho, el tema de la adhesión al NAFTA ha perdido relieve en todas partes, incluso dentro de la Comunidad del Caribe, como resultado de la reunión ministerial de seguimiento de la Cumbre de Miami, celebrada en Denver en 1995, en la que se decidió que el libre comercio en el hemisferio se construiría «sobre [la base de] los acuerdos sub-regionales y bilaterales existentes, de modo de ampliar y profundizar la integración económica hemisférica hasta lograr la convergencia de los acuerdos»⁴. El ALCA prevé la liberalización de las barreras al comercio de bienes y servicios, la eliminación de las restricciones para las inversiones, disposiciones sobre el libre movimiento de la mano de obra especializada, la armonización de las políticas fiscales y monetarias y el establecimiento de instituciones suprarregionales que administren los acuerdos y solucionen controversias.

En su conjunto, estos procesos implican un desafío para el

“
*Cualquier estrategia futura
 de los países caribeños
 tendrá que hacer énfasis
 en la supervivencia sobre
 la base de la
 competitividad.*
 ”

Caribe, que se traduce en ajustes transitorios y en competitividad a largo plazo. El Caribe, por lo tanto, necesita idear una estrategia de desarrollo global capaz de incluir estos procesos. Dicha estrategia proveerá el marco general dentro del cual la región establecerá sus relaciones futuras no sólo con el Norte desarrollado sino también con los socios regionales de Centro y Suramérica.

V. Hacia una estrategia de desarrollo global para el Caribe

Como región acostumbrada a disfrutar de acuerdos comerciales preferenciales, la globalización del comercio en los próximos diez años plantea un número de riesgos y desafíos para los países del Caribe a corto y mediano plazos. Según estudios recientes sobre los efectos de la Ronda Uruguay en los Estados ACP⁵, Trinidad y Tobago, Jamaica y Guyana se encuentran entre los diez perdedores potenciales más grandes como resultado del desgaste de las preferencias y del Acuerdo sobre Agricultura. Según cálculos del Banco Mundial⁶ las pérdidas totales de la región como consecuencia del NAFTA se ubican entre US\$35 millones y US\$53 millones, siendo los países más afectados la República Dominicana, Jamaica y Haití, seguidos de Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Estas pérdidas son resultado de la erosión de los beneficios comerciales bajo la CARIBCAN y la CBI, así como de la desviación hacia México de inversiones que hubieran podido hacerse en la región.

El mismo estudio destaca, sin embargo, que a pesar de las pérdidas a corto plazo, un crecimiento económico anual de entre 3,5 y 4% es alcanzable en la región hasta el fin de la década, siempre y cuando la región se reposicione para aprovechar las nuevas oportunidades. Cabe destacar que estas nuevas oportunidades existen en aquellos sectores en los que el Caribe ya posee, o comienza a poseer, algún grado de ventaja competitiva. La eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (AMF) en los próximos diez años crea oportunidades para la expansión de las exportaciones de prendas de vestir de los países de la región que tengan una ventaja comparativa en esta área. Sin embargo, el motor del crecimiento futuro será cada vez más el turismo, así como otras industrias de servicios tales como la informática, los servicios financieros, las actividades de reexportación, los servicios médicos extraterritoriales, el ensamblaje de componentes electrónicos y otras áreas en las que pueda competir la región.

Una estrategia de desarrollo futuro deberá, por lo tanto, concentrarse en el reposicionamiento del Caribe dentro del orden económico global para aumentar al máximo las oportunidades que se presenten. En consecuencia, los objetivos clave de desarrollo deberfan ser la diversificación de una estructura de exportación que ya no se base en la agricultura tradicional sino en aquellos sectores que tengan el mayor potencial de crecimiento dentro de los próximos 10 ó 15 años; el desarrollo de sectores privados nacionales y regionales que sean dinámicos y eficientes y, por último, la creación de una sólida base infraestructural, tanto física como humana.

En modo alguno se trata de propuestas nuevas. Sin embargo, el hecho de que haya que repetirlas dice mucho en sí. Se requiere urgentemente un nuevo compromiso de desarrollo de la competitividad en sectores no tradicionales si la región no quiere quedar marginada dentro del nuevo impulso hacia la globalización. A nivel nacional se requiere que las reformas al comercio aseguren que los recursos se muevan eficientemente hacia los sectores de crecimiento y que se eliminen las políticas discriminatorias del sector de los servicios. Todas estas acciones forman parte del impulso general hacia un desarrollo dirigido por el sector privado. De hecho, es el sector privado el llamado a liderar una economía cada vez más dinámica y emprendedora ya que estará a la vanguardia de los más novedosos enfoques sobre el desarrollo. La UE destacó claramente estos hechos dentro del contexto del examen de mediados de período de Lomé IV. El énfasis cada vez mayor en la cooperación descentralizada indica la creciente preferencia de los países desarrollados donantes por un diálogo descentralizado que se concentre más en el sector privado y en otros agentes económicos y sociales que en los gobiernos.

Dada la relativa inexperiencia de las instituciones del sector privado de la región en el área de la cooperación para el desarrollo, se precisa de una nueva asociación entre el sector privado y el sector público para identificar y ejecutar las estrategias que pretenden el logro del crecimiento y la competitividad en sectores no tradicionales. Dentro de este marco, las tareas más inmediatas consisten en identificar los mercados potenciales y ejecutar políticas para atraer capital y tecnología extranjeros y fomentar el crecimiento de pequeñas y medianas empresas orientadas hacia la exportación. Será preciso también dirigir

“
Se precisa de una nueva asociación entre el sector privado y el sector público para identificar y ejecutar las estrategias que pretenden el logro del crecimiento y la competitividad en sectores no tradicionales.
 ”

energías hacia la mejora de la productividad en los sectores existentes y el cumplimiento de las normas de seguridad, especialmente en las exportaciones agrícolas y de alimentos procesados.

Estas iniciativas deberán ser complementadas con acciones a nivel regional para llevar adelante el proceso de integración iniciado conforme al CARICOM e identificar áreas de cooperación dentro de un nuevo impulso hacia la competitividad. El Acuerdo de Cooperación Económica celebrado recientemente entre Barbados y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) constituye una de estas iniciativas. El acuerdo confiere prioridad a la cooperación en las áreas siguientes: el sector de los servicios, particularmente la informática; la inversión, el desarrollo de los servicios financieros, mercados e instituciones y la liberalización de los flujos de capital; la cooperación comercial, incluyendo el establecimiento de vínculos en el sector privado; y la cooperación técnica, particularmente el desarrollo de recursos humanos.

Iniciativas similares son necesarias no sólo dentro del CARICOM, sino también en el Caribe en general. A pesar de las oportunidades creadas por el programa POSEIDOM para la cooperación con los países del Caribe francoparlante, las relaciones con Guadalupe y Martinica siguen siendo mínimas. Una vez más, han sido los países de la OECO los que han tomado la iniciativa de entablar la cooperación económica con estos países. Ambas partes han realizado consultas, e incluso formado grupos de trabajo conjuntos, con el fin de examinar la posibilidad de ejecutar un amplio programa de cooperación. También han llegado a un acuerdo acerca del establecimiento de una Oficina de Facilitación Comercial conjunta entre la OECO y los DOM. Otros temas objeto de consideración incluyen la promoción conjunta del turismo en Europa, con Guadalupe y Martinica como puntos de entrada internacionales, así como la colaboración en materia agrícola, particularmente el cultivo del banano.

Estas iniciativas constituyen pasos en la dirección correcta. Sin embargo, aún falta por hacer para acordar con los países del Caribe en general mecanismos que faciliten la constitución de empresas mixtas y el intercambio de información y tecnología. La oportunidad de establecer esos lazos dentro del foro de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) debe aprovecharse al máximo y en el menor tiempo posible si la región desea conquistar un espacio económico más competitivo y viable dentro del dinámico orden económico mundial; lo que pasa, en el corto plazo, por hacer frente al desafío inmediato de asegurar

un compromiso real y los recursos adecuados para la organización.

En lo tocante a las relaciones futuras con Europa, el Caribe debería intentar canalizarlas hacia la facilitación de la competencia en sectores nuevos y en los existentes, así como en el fortalecimiento de la capacidad del sector privado regional, lo que se añade a los actuales esfuerzos de la UE por fortalecer la capacidad administrativa e institucional del sector público y mejorar la infraestructura física. En las propuestas preliminares⁷ se han destacado cinco grandes áreas en las que la UE y otros donantes internacionales pueden dar apoyo a la región, a saber: el fortalecimiento de la capacidad negociadora; la asistencia a los gobiernos en áreas de políticas, reforma legal y regulatoria y armonización; la formulación de planes de apoyo institucionales o de otro tipo para el sector privado; el fortalecimiento de las organizaciones regionales y, por último, el fomento de la asociación entre los sectores público y privado en la región.

La primera de estas propuestas centra la atención en lo que puede decirse es la limitación más grande para la región: el estado general de falta de preparación de los sectores tanto privado como público de la región que les permita participar de manera efectiva en la nueva generación de negociaciones comerciales conducentes al logro de acuerdos recíprocos. En este sentido, se ha puesto un énfasis particular en la necesidad de mejorar la capacidad del gobierno de evaluar el impacto de la liberalización y la reciprocidad en ciertos sectores y productos, así como en la formulación de posiciones y el desarrollo de una estrategia de negociación comercial. Propuestas similares han sido formuladas para el sector privado regional. En este caso se ha puesto el énfasis en dirigir el apoyo de la UE hacia el desarrollo de una capacidad de investigación que permita evaluar las repercusiones, definir los objetivos sectoriales y canalizar una visión del sector privado en negociaciones futuras con los gobiernos.

Estas proposiciones deben considerarse más pronto que tarde. A medida que los gobiernos y las organizaciones del sector privado comiencen a prepararse para las nuevas relaciones con la UE después de Lomé IV, surgirá la necesidad de formular posiciones de negociación basadas en análisis coherentes y en una clara evaluación de los intereses. Por tal razón, es preciso comenzar a trabajar desde ahora en la formulación de un equipo de negociación que pueda recurrir al apoyo de la UE en los próximos cinco años. Además de afinar y complementar las propuestas planteadas originalmente, este equipo de negociación deberá producir ideas sobre tipos de arreglos comercia-

les que concuerden con las prioridades de la UE y que sirvan a los intereses del Caribe.

El Caribe no puede darse el lujo de adoptar la actitud de quien espera a ver qué ocurre. Si bien cabe realizar todos los esfuerzos posibles para preservar los aspectos de la Convención de Lomé que sean valiosos para la región, también es importante comenzar a trabajar en la formulación de un cronograma para la eliminación gradual de los acuerdos comerciales preferenciales

“
*Los gobiernos caribeños
 deben comenzar a
 diversificar sus alianzas en
 Europa. Además de los
 socios tradicionales deben
 procurar atraer a los
 nuevos Estados miembros
 de la UE.*
 ”

después del año 2000. Esta tarea deberá iniciarse dentro de un marco más amplio que tome en cuenta también el cronograma de la Ronda Uruguay para la eliminación de preferencias, así como la fecha estimada para la institución del ALCA. Este cronograma deberá ir acompañado de propuestas para la creación de nuevos mecanismos de cooperación que sirvan para apoyar la transición entre el comercio preferencial y la reciprocidad. En este sentido, resulta valiosa la sugerencia⁸ de estudiar los acuerdos de libre comercio existentes, como el celebrado entre Canadá y Estados Unidos o el NAFTA, en

los que se incluyen disposiciones sobre arreglos transitorios para algunos sectores sensibles.

Entre tanto, los gobiernos caribeños deben comenzar a diversificar sus alianzas en Europa. Además de los socios tradicionales deben procurar atraer a los nuevos Estados miembros ya que éstos podrían permitir asegurar tanto los intereses existentes como los nuevos, además de ofrecer nuevas oportunidades de mercado. Esta estrategia es importante precisamente porque el centro del poder en la UE se está desplazando desde los socios tradicionales a los Estados miembros con los que los países del Caribe no tienen relaciones fuertes, lo que quedó demostrado claramente durante las deliberaciones sobre el régimen más satisfactorio para el banano del Caribe después de 1992. En este sentido, el sistema de votación dentro de la CE dio como resultado que la decisión final la tuvieran países con los que el Caribe no tiene fuertes nexos, en especial, Dinamarca, Irlanda y los Benelux. Una situación similar se dio durante las negociaciones recientes en torno al Protocolo del Ron. Una vez más, los países que demostraron una mayor voluntad para escuchar los argumentos planteados por el lobby caribeño fueron los países escandinavos, con los cuales la región no tiene fuertes vinculaciones.

Si el Caribe desea que su voz sea escuchada en Europa y si

desea aumentar al máximo sus nuevas oportunidades de mercado dentro de una Europa en expansión, deberá comenzar a repensar su tipo de representación en Europa o utilizar el esquema existente para construir nuevos puentes de amistad. También deberá hacer esfuerzos para utilizar a plenitud las vías existentes de modo que la voz del Caribe pueda oírse en Europa. Entre estas vías se incluyen el Consejo Caribeño para Europa que, en sus tres años de existencia, ha demostrado su habilidad para defender y promover los intereses caribeños en Europa. El Parlamento Europeo, al que tienen acceso especial los gobiernos regionales y sus representantes a través de la Asamblea Conjunta ACP-UE, es también un foro valioso mediante el cual la región puede intentar defender sus diversos intereses. Otras vías incluyen las organizaciones no gubernamentales europeas que han demostrado un interés especial en las relaciones establecidas conforme a la Convención de Lomé.

Es importante también que los gobiernos caribeños y sus representantes utilicen las reuniones regionales de los Estados ACP en los próximos cinco años como foro significativo dentro del cual la región pueda comenzar a influir en la conformación futura de las relaciones entre la UE y el Caribe. En realidad, los próximos cinco años de cooperación según la Convención de Lomé serán cruciales. Por lo tanto, cabe realizar cualquier esfuerzo para aumentar al máximo los beneficios existentes en virtud de la Convención.

Las negociaciones para el establecimiento de una nueva relación que sustituya a Lomé IV probablemente comiencen en 1998, lo que significa que los gobiernos del Caribe y sus socios del sector privado disponen de menos de cinco años para crear un consenso que proporcione la base para un enfoque común de los temas regionales y nacionales en el contexto de una nueva relación con Europa. Más que nunca, este es el momento para la acción.

Notas

1. Con excepción de Haití, Guyana, Suriname y Belice.

2. Este punto se desarrollará a medida que avance el informe.

3. Véase H. Gill, *The Association of Caribbean States: Prospects for a «Quantum Leap», North-South Agenda Papers, No. 11, enero de 1995.*

4. *Cumbre Ministerial del Comercio de las Américas, Denver, Colorado, 30 de junio de 1995. Declaración conjunta final, mimeo, par. 2 (citado en Gill, Hess y Pellerano, A*

new strategy to promote regional integration in the Caribbean region, *proyecto de informe preparado a nombre de la Comisión Europea (octubre de 1995).*

5. Véase Antonique Koning, Challenges to ACP Trade with Europe after the Uruguay Round, *Informe No. 1 de la Dirección de Políticas de la ECDPM, julio de 1994.*

6. Citados en el Informe sobre el Caribe y Centroamérica, 18 de mayo de 1995.

7. Véase Gill, Hess y Pellerano, A new strategy to promote regional integration in the Caribbean region, *proyecto de informe preparado a nombre de la Comisión Europea, octubre de 1995.*

8. Véase Richard Bernal, The compatibility of Caribbean Membership in Lomé, NAFTA and GATT. *Ponencia presentada en la Sexta Conferencia Europeo-Caribeña, Santo Domingo, República Dominicana, noviembre de 1993.*

Globalización, comercio e integración

Dos especialistas en cuestiones de América Latina y el Caribe, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Uruguay, Carlos Pérez del Castillo, y el economista estadounidense, Albert Fishlow, respondieron un cuestionario de la revista Capítulos del SELA sobre el tema central de este número: las tendencias de la globalización, los problemas del comercio y las perspectivas de la integración regional.

Economista e ingeniero agrónomo, Carlos Pérez del Castillo, de nacionalidad uruguaya, se desempeñó en la División de Productos Básicos de la UNCTAD y en la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. En 1985 fue designado Director General para Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y en 1987 fue electo Secretario Permanente del SELA.

Albert Fishlow es actualmente Senior Fellow for Economics, Council on Foreign Relations, con sede en Nueva York. Fue profesor de Economía y Decano de Estudios Internacionales y Regionales en la Universidad de California, en Berkeley. Entre 1975 y el 76 se desempeñó como Asistente al Subsecretario de Estado para los Asuntos Interamericanos y ha sido miembro de numerosos grupos de trabajos relacionados con Asuntos Latinoamericanos.

1. El último cuarto de siglo se caracteriza por un proceso acelerado y creciente de globalización que supuestamente redundará en grandes posibilidades de progreso en términos de eficacia económica, competitividad y difusión del conocimiento. Sin embargo, paralelamente, persiste una gran incertidumbre por el estallido de crisis financieras, conflictos comerciales y la marginación de amplios sectores de la sociedad. Desde esta doble perspectiva ¿cuáles son, a su juicio, las mejores oportunidades y los riesgos más amenazantes que ofrece la globalización?

Carlos Pérez del Castillo: La mejor oportunidad que ofrece la globalización para América latina, está ligada, a mi criterio,

con las posibilidades de incorporar con rapidez y adaptar y difundir a nuestros sectores productivos las tecnologías disponibles internacionalmente en áreas tales como la informática, las telecomunicaciones, la biotecnología y los nuevos materiales, lo que nos permitirá reducir la brecha de productividad y competitividad que hoy nos separa de los países desarrollados, así como el logro de una inserción más competitiva y sostenida en el tiempo en los mercados internacionales. La globalización, puede, asimismo, brindar mejores oportunidades de inversión extranjera y acceso a los mercados, el desarrollo del capital humano y una movilización más racional de nuestros recursos naturales y humanos.

Los riesgos más notorios se vinculan, en primer lugar, con la progresiva pérdida de autonomía en el manejo de nuestras políticas nacionales o regionales que trae aparejado la globalización, lo que aumenta nuestra vulnerabilidad. En segundo término, se relacionan con las consecuencias negativas de los rápidos movimientos de capitales especulativos que siguen los altibajos de los centros financieros y bursátiles mundiales. Finalmente, se relaciona con el hecho de que la globalización podría, en ciertas circunstancias, agravar problemas estructurales muy importantes para América Latina como son la disparidad de ingresos entre sectores de la sociedad y el aumento del desempleo.

Albert Fishlow: La globalización es una realidad. La tasa de crecimiento del comercio internacional —incluso haciendo abstracción del hecho de que los flujos financieros diarios estén por el orden del billón de dólares— ha crecido en los últimos treinta años a un ritmo dos veces superior al del producto. Una de las consecuencias de este hecho es que el porcentaje que representan las importaciones en el producto interno bruto de los Estados Unidos se ha duplicado. Otros países han registrado incrementos similares —los éxitos de los países asiáticos constituyen un ejemplo evidente—. Desafortunadamente, Latinoamérica ha registrado —en ese mismo período— una disminución en la cuota correspondiente al comercio.

No se puede negar que la globalización conlleva una serie de problemas. Sin embargo, hay una realidad imposible de ocultar: la magnitud del cambio ocurrido es extraordinaria. La crisis financiera y económica que sufrió México a fines de 1994, a pesar de que dejó sentir de inmediato el «efecto tequila» en muchos países, no se extendió. La asistencia directa brindada por Estados Unidos y el FMI logró prevenir un problema mayor. De forma similar, las dificultades bancarias y financieras por las que ha atravesado el Japón, si bien han desacelerado su tasa

de crecimiento en los años recientes, no han traído consigo un colapso similar en Europa y en Estados Unidos. Hay que notar igualmente que en este período los países ex-comunistas reestructuraron sus sociedades y adoptaron una economía de mercado.

Todavía quedan por abordar un gran número de aspectos relacionados con la globalización. Los flujos de capital y las inversiones foráneas, así como las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual, son algunos ejemplos en los que las normas existentes aún coliden entre sí. Sin embargo, resulta muy fácil mencionar los problemas e ignorar los logros. La creación de la Organización Mundial de Comercio y la reducción de las barreras al intercambio, aun cuando se hayan ampliado los vínculos regionales, es una muestra del reconocimiento que los principales países del mundo le otorgan a las normas universales como medio de garantizar beneficios mutuos debido a la continua expansión del comercio. En un mundo de tales características, los beneficios marginales a obtener son mayores en los casos de las regiones con poco intercambio comercial, como América Latina, y no tan sólo en un sentido estático sino en una forma dinámica. Los países tienen la oportunidad de especializarse y de producir bienes para la exportación que son sofisticados y tecnológicamente avanzados.

El principal riesgo planteado por la globalización es la interdependencia; a las economías de menores dimensiones no les resulta fácil evitar las consecuencias de la recesión, la inflación o las dificultades financieras que aquejen a las principales potencias del mundo. Sin embargo, se pueden tomar ciertas medidas de precaución para prevenir esta inevitable consecuencia. Desde los años 30, no se han producido guerras comerciales. La crisis de la deuda de los años 80 tampoco se compara, en cuanto a sus efectos globales, con lo vivido en la era de la Gran Depresión. Se pueden adoptar más medidas, como en efecto se ha hecho, para contrarrestar los posibles efectos negativos. Está surgiendo un nuevo orden internacional.

2. En este escenario de cambios profundos y acelerados, se requiere una nueva gestión de la economía mundial. ¿Qué papel le incumbe a los organismos económicos tanto internacionales como regionales?

Carlos Pérez del Castillo: Pienso que ha llegado el momento de abordar con firmeza y convicción el tan postergado pero necesario intento de adecuar a la institucionalidad, tanto internacional como regional, a las nuevas exigencias y realida-

des de la economía mundial. Es imperativo redefinir sus objetivos y funciones, así como racionalizar sus modalidades operativas para que puedan volver a incidir y apoyar nuestros procesos de crecimiento y desarrollo. En el campo internacional, los progresos en esta materia han sido nulos o marginales y de ahí la crisis de identidad y propósito que sufren la gran mayoría de los organismos internacionales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. En la región, hay señales positivas, aunque aún incipientes, en la buena dirección que indicarían una voluntad política para encontrar una solución inteligente que redefina el papel de los organismos económicos de América Latina y el Caribe.

Albert Fishlow: En este nuevo orden, las organizaciones internacionales tendrán que jugar un papel diferente. El FMI, a diferencia de lo ocurrido en los años 60, debe ser una organización cuyos esfuerzos estén más dirigidos a las economías en desarrollo que a las de los países desarrollados. En este último caso, los países tienen un acceso independiente a vastos flujos de recursos. La importancia proporcional de los créditos otorgados por el Banco Mundial y por diversos bancos regionales, con respecto a la afluencia de capitales internacionales ha disminuido considerablemente. Las inversiones privadas directas han recobrado su relativa importancia. Las organizaciones regionales de este hemisferio, como la CEPAL, la OEA y el SELA también deben hacer frente a nuevas obligaciones.

El Fondo desempeñará cada vez con mayor frecuencia el papel de prestamista de última instancia con el fin de garantizar la liquidez de los países en desarrollo de mayores dimensiones. Estas sumas de dinero inevitablemente pasarán a formar parte de los grandes flujos financieros que seguirán creciendo. El Banco Mundial actuará más como asesor que como ente prestamista, con el fin de garantizar que las políticas de los países no se aparten radicalmente de lo que dictan las normas internacionales. Finalmente, los grupos regionales se dedicarán a supervisar y a contribuir al logro de una mayor compatibilidad entre regionalización y globalización.

3. Refiriéndose al impacto de la globalización financiera, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional calificó la crisis financiera mexicana como «la primera crisis del siglo XXI». ¿Qué opinión le merece esta afirmación?

Carlos Pérez del Castillo: La crisis mexicana demostró, por primera vez, y con mucha claridad, la interdependencia de las

economías a nivel regional y mundial como resultado de la globalización financiera. Asimismo, señaló los peligros y vulnerabilidad para la estabilidad del sistema económico y financiero global que esconde este fenómeno. Sin duda, esta interdependencia y reflejo a nivel regional o mundial de crisis en un determinado país o sector, será una característica del siglo XXI. El peligro de una repetición de la experiencia mexicana le da una buena cuota de verdad a las palabras del Sr. Camdessus.

Albert Fishlow: La crisis mexicana de 1994 es la primera del siglo XXI en una serie de aspectos. En primer lugar sus orígenes no fueron totalmente económicos: la incertidumbre política contribuyó claramente a generar una caída en la entrada de capitales y a un incremento en la fuga de capitales. En segundo término, la crisis también se origina en el hecho de que, en un momento dado, la pesencia de un tipo de cambio significativamente sobrevaluado estaba —hasta cierto punto— oculta por el rápido ingreso de capitales privados destinados a las inversiones en los mercados de capitales y en los títulos del Estado. En tercer lugar, aunque el problema tenía un origen y un impacto fundamentalmente financieros, la crisis se produjo luego de un período de desaceleración del crecimiento que estuvo vinculado con un nivel poco adecuado del ahorro interno. En cuarto término, la principal solución que se adoptó fue la de aceptar el fuerte impacto que se produjo de inmediato a nivel interno con el fin de recuperar rápidamente una situación de equilibrio, como lo establece la existencia del TLCAN. En quinto lugar, un elemento especialmente importante: se dispuso de una asistencia financiera masiva para enfrentar el problema de forma rápida y efectiva.

Deberíamos poner un énfasis especial en este último punto. Después de una larga década de ajustes, resulta esencial que la magnitud de la asistencia futura corresponda de inmediato a la magnitud del problema.

4. El tema de la UNCTAD IX, a celebrarse en Sudáfrica en abril próximo se refiere a la «Globalización y Liberalización»; por otra parte, en diciembre, en la Reunión Ministerial de la OMC, en Singapur, se abordará el tratamiento de los «Nuevos Temas del Comercio». En ambos foros multilaterales, ¿cuáles deberían ser los objetivos prioritarios de América Latina y el Caribe?

Carlos Pérez del Castillo: El objetivo prioritario para la región es hacer cumplir al pie de la letra los compromisos asumidos en

el pasado en los sectores de su interés. En la OMC, la plena instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay debe tener prioridad sobre los «nuevos temas del comercio». En la UNCTAD, deben recuperarse las funciones de análisis, negociación y cooperación técnicas, que le permitieron en el pasado encontrar soluciones concretas a los problemas de los países en desarrollo. Tenemos asimismo que aunar esfuerzos para que el perfil y la participación de la región se fortalezcan en las dos organizaciones. Muchos de los problemas, cuestiones o riesgos mencionados en las respuestas anteriores deberían ser objeto de debates y búsqueda de soluciones a través de la cooperación internacional en esos foros.

Albert Fishlow: la UNCTAD IX debe hacer lo posible por convertirse de nuevo en una organización pertinente para abordar los problemas de los países en desarrollo. Las posiciones opuestas entre las economías de los países desarrollados y en desarrollo que caracterizaron pasados períodos de la historia resultan —hoy en día— obsoletas. El papel de los países latinoamericanos y del Caribe en la definición de ese nuevo objetivo, debería ser precisamente el de recalcar la compatibilidad que existe entre globalidad y regionalismo en un marco basado en una continua liberalización. Asimismo, los países de la región deberían indicar la creciente importancia que tienen las políticas públicas en el manejo de temas como la educación y la salud que son vitales para resolver el persistente y, en la mayoría de los casos, agravado nivel de desigualdad imperante en la región. Sin embargo, esas políticas públicas son inevitablemente diferentes a las adoptadas en el pasado ya que en aquel entonces el efecto de los subsidios y de otros incentivos fue el de evitar las inversiones reales necesarias para enfrentar este problema.

Entre los nuevos temas comerciales a abordar en la primera reunión de la Organización Mundial del Comercio, se encuentra el papel fundamental que deben jugar las nuevas estructuras regionales que han tratado de desarrollar los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, esos nuevos temas comerciales también abarcan los derechos de propiedad intelectual, los asuntos relacionados con el sector servicios, las inversiones extranjeras y otros más. La OMC, al igual que lo hiciera el GATT antes de la creación del nuevo organismo, reacciona inevitablemente de una forma más favorable ante los problemas y dificultades de los países desarrollados, debido a sus mayores dimensiones. La posición regional se ve más disminuida debido a las diferencias reales en la estructura económica entre los diversos países. Es posible que los

actores tiendan a ser los países de mayores dimensiones y no los de menor importancia. Sin embargo, también es posible y necesario adoptar un papel positivo: mantener abierto a los países de la región —en su condición de recién llegados— el acceso a los mercados en crecimiento, mientras que al mismo tiempo se amplían las oportunidades de crear condiciones más favorables por períodos limitados.

5. Los países de América Latina y el Caribe realizaron en la última década un enorme esfuerzo de ajuste y apertura de sus economías, pero el crecimiento promedio del volumen de sus exportaciones continúa siendo inferior al promedio mundial. ¿Cuáles son las condiciones del entorno internacional que podrían asegurar a nuestra región un mejor acceso a los mercados?

Carlos Pérez del Castillo: Efectivamente, las exportaciones de América Latina y el Caribe en 1995 representan aproximadamente sólo el 3,5% del comercio mundial. El valor de las exportaciones de un país como Holanda se asemeja, hoy día, a la del valor de las exportaciones de toda la región. Esta es una realidad que tenemos que asumir, pero que a la vez muestra el enorme potencial que tenemos para que nuestras exportaciones se multipliquen en el futuro. Para ello será necesario:

- un mejoramiento sustancial en la actividad económica de los principales países desarrollados, en particular los EE.UU, la U.E. y Japón, que incidiese en una reactivación del comercio mundial;
- el pleno cumplimiento de los compromisos de liberalización comercial de la Ronda Uruguay;
- la negociación de nuevas facilidades de acceso en el mercado de la OMC y de los acuerdos de integración de la región con otras zonas del mundo (como la creación del Area de Libre Comercio de las Américas y las negociaciones en curso con la Unión Europea);
- la consolidación de nuestros procesos de integración a nivel subregional y regional, que ha traído aparejado un incremento muy importante del comercio intrarregional;
- el fortalecimiento de nuestra presencia en nuevos mercados como China, el Sudeste Asiático y África; y
- el rechazo a todo esfuerzo proteccionista.

Albert Fishlow: El problema que enfrentan los países latinoamericanos al presentar una tasa de crecimiento de las exportaciones inferior al promedio no es tan sólo un reflejo del acceso al mercado. Hasta cierto punto, refleja la continua dependencia

de las exportaciones primarias en las cuales la demanda aumenta más lentamente. También es una medida de la continua dependencia frente a los mercados internos de los países productores, costumbre que se remonta al período de sustitución de las importaciones; cuando aumenta la demanda local, hay una tendencia natural a que se produzca una disminución en la orientación de la economía hacia las exportaciones. Finalmente, los mercados viven en una fiera competencia. Hay un costo fijo inicial que está vinculado con el acceso y existe la necesidad de garantizar un rápido progreso en la productividad con el fin de seguir siendo una fuente principal de exportaciones.

En ocasiones, la perspectiva que se tiene de esta situación adopta un carácter parcial: el problema sólo se expresa en términos de acceso al mercado. Para que América Latina emprenda con éxito un modelo de crecimiento «adecuado en materia de exportaciones», en lugar de un modelo exclusivamente dirigido por las exportaciones, se debe garantizar que las restricciones y limitaciones internas serán enfrentadas con éxito. Esto implica la aplicación de una política que sea genuinamente estimulante que permita ganar una posición en el mercado de forma regular y continua, en lugar de ofrecer un estímulo único e inmediato. Una vez que se adopten las políticas internas adecuadas, las medidas externas adicionales producirán un mayor rendimiento y serán más fáciles de cumplir.

6. En la Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial, celebrada en febrero de 1996 en el SELA, se reafirmó que la «conformación de una zona de libre comercio hemisférica deberá efectuarse sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes». Se reconoció también que se vienen registrando avances en el proceso de convergencia regional y se coincidió en la necesidad de acelerar el ritmo de articulación entre los distintos esquemas subregionales. En este contexto: a) ¿qué acciones deberían emprenderse para acelerar la convergencia de los esquemas y acuerdos de integración regionales?; b) ¿cómo se compatibilizan los procesos de profundización de la integración regional con la meta de la zona de libre comercio hemisférica?

Carlos Pérez del Castillo: Los países del MERCOSUR han defendido con mucha firmeza que el proceso hacia el ALCA debe efectuarse sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes. Si bien esta premisa fue reconocida por

todos los países en las reuniones de Miami y de Denver, ha comenzado a ser cuestionada en Cartagena de Indias, por países (en particular EE.UU, Canadá y México) que señalan que hay otras opciones o caminos para llegar a esta meta. La integración subregional que vive la región responde a realidades inmediatas de los países participantes. Está destinada a contemplar problemas y situaciones que son fundamentales para el desarrollo económico y social de los mismos. Dichos procesos tienen objetivos, modalidades, plazos, ritmos y cronogramas de ejecución que reflejan arduos procesos de negociación. La consolidación de estos procesos subregionales y la articulación y convergencia de los mismos en estadios mayores de integración regional, es lo que le permitirá a la región obtener los niveles de competitividad internacional y el poder de negociación para entablar negociaciones más auspiciosas a nivel hemisférico.

La Zona de Libre Comercio Hemisférica es un objetivo al cual nos hemos comprometido todos en la Cumbre Presidencial de Miami. Sin embargo, por las razones expuestas anteriormente, su conformación no puede ignorar y menos aun debilitar o menoscabar, los importantes esfuerzos de integración subregional que se vienen dando en la región.

Debemos, por lo tanto, armonizar los respectivos sistemas de evolución de uno y otro proceso de manera que la convergencia se produzca con naturalidad.

Albert Fishlow: La reforma comercial constituye una realidad en América Latina. La fortaleza del proceso de reformas no proviene de la creación de un área interna con bajos aranceles que venga acompañada por una elevada protección externa, que fue la lógica original del comercio hemisférico en los años 60 y 70, sino del establecimiento de aranceles menores, en general. Esta reducción en las restricciones ha llevado a un incremento en el intercambio comercial. Al adoptar un compromiso de esa naturaleza, el fortalecimiento del proceso de integración surgirá de una forma más natural que si se establece una protección amplia frente a las fuentes de importaciones no hemisféricas. De hecho, para América Latina es esencial que la región no se integre de una forma artificial con los Estados Unidos. Sólo a través de una continua competencia, los países de la región podrán sacar provecho a las fuentes de suministro más económicas y, de esta forma, desarrollar una base para sus propios avances en materia de productividad. El regionalismo puede ser compatible con la globalidad y es esencial que América Latina seleccione un modelo como el descrito si desea obtener un beneficio máximo de la liberalización comercial.

7. Muchos opinan que la meta del año 2005 para la conclusión de las negociaciones de la zona de libre comercio hemisférica es ambiciosa, a la par que existen señales preocupantes tal como el rechazo de la «vía rápida» para la adhesión de Chile al TLC, o las medidas de protección ambiental de los EEUU que afectan a las exportaciones de América Latina y el Caribe. En este contexto: a) ¿cuáles deberían ser las modalidades de las negociaciones hemisféricas en 1996?; b) ¿cómo deberán abordarse las asimetrías entre los países que participan en esas negociaciones para que los beneficios se distribuyan equitativamente?

Carlos Pérez del Castillo: En primer lugar, quiero destacar que no están previstas negociaciones en 1996 en el marco del ALCA. Seguimos en la etapa preparatoria y todavía les queda mucho trabajo por realizar a los grupos de trabajos antes de que puedan hacer recomendaciones sobre eventuales negociaciones. En el momento oportuno tendremos que decidir cuándo y cómo empezaremos a negociar. Las modalidades operativas y el cronograma de negociación deberán tener en cuenta, como ya lo he señalado, el proceso de articulación y convergencia de los mecanismos subregionales de integración que ya está en curso.

Como un ejemplo de esta realidad, puedo referirme a las negociaciones exitosas que el Mercosur logró con Bolivia en diciembre del año pasado y las que está cerrando con Chile en los próximos días.

No me parece relevante opinar sobre si la meta del año 2005 para la conclusión de las negociaciones del ALCA es ambiciosa o no. La propia dinámica del proceso nos irá señalando la respuesta a esta pregunta.

En cuanto a las asimetrías entre los países que participan en esas negociaciones pienso que, contrariamente a lo que sostienen algunos, los países más pequeños o débiles deben ser objeto de un trato especial y más favorable. Este es un principio básico en el sistema de relaciones económicas internacionales que fue recogido plenamente en la Ronda Uruguay. Considero, por lo tanto, que lo primero es convenir el principio. Segundo, debemos concertar las modalidades de aplicación que pueden diferir según los temas o aspectos de negociación contemplados. Si el ALCA no brinda a esos países la perspectiva cierta de mejores condiciones de acceso a los mercados, de inversión y de incentivos a la producción, uno podría preguntarse para qué intervendrían en el proceso conducente al ALCA.

Albert Fishlow: En realidad, las negociaciones comerciales

hemisféricas se verán sustancialmente limitadas en 1996. Al ser año electoral en Estados Unidos, las iniciativas de ese país se verán considerablemente restringidas. Ya hemos visto que no se dará aprobación a la vía expedita en el TCLAN, y que habrá que esperar hasta la elección del presidente y de los miembros del Congreso para emprender una negociación más seria. Esto no significa que será imposible cumplir con la fecha tope del año 2005 establecida en la Cumbre de Miami sino simplemente que en el período inmediato resulta más útil iniciar un proceso de negociación entre los propios países latinoamericanos que con los Estados Unidos.

Mientras el tema se circunscriba excesivamente en el ámbito de la equidad, la situación tenderá a estancarse. Para muchos de los países de la región, los beneficios que se obtendrán como resultado de la adopción del libre comercio serán de poca cuantía. Sólo se podrán percibir todas las bondades debidas a un cambio en la política, si el libre comercio viene acompañado de un mayor incremento del ahorro y de las inversiones y de una estabilidad macroeconómica. En el pasado, las negociaciones que se produjeron entre los países de la región para lograr un intercambio más libre se prolongaron mucho tiempo y se alcanzaron pocos objetivos. Las disparidades en las situaciones económicas iniciales de los países hacen que sea inevitable las diferencias en los beneficios obtenidos.

Lo esencial es garantizar que las nuevas condiciones que permiten un mayor intercambio comercial generen en el campo interno nuevas oportunidades para las inversiones en áreas en las que haya mayores ventajas competitivas en la calidad de la fuerza de trabajo y en otros factores. Al brindarle un nuevo impulso a la importancia de la educación, se hará mucho más por garantizar una mayor equidad en la distribución de los ingresos, en general, que si se aplican varias reglas «ad hoc».

Declaración de Caracas

Los Ministros de América Latina y el Caribe reunidos en ocasión de la Reunión de Coordinación Latinoamericana previa al Noveno Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (IX UNCTAD), celebrada en Caracas del 16 al 18 de enero de 1996:

1. Reafirman la vigencia y validez de la UNCTAD como foro de la Asamblea General de las Naciones Unidas con un claro mandato para el tratamiento integrado de los temas económicos y la promoción de las relaciones económicas internacionales conducentes al desarrollo.
2. Reafirman el mandato aprobado en la VIII Conferencia para que la UNCTAD promueva una nueva asociación para la cooperación y el desarrollo, a través de soluciones compartidas que tengan en cuenta todos los elementos y complejidades del desarrollo económico y social, reconociendo el papel del mercado y la iniciativa privada como agentes dinámicos del cambio y la existencia de un buen gobierno y una administración eficiente, sin excluir otros esquemas de desarrollo.
3. Reafirman la urgente necesidad de revitalizar y adecuar institucional y operativamente a la UNCTAD.
4. Consideran que la IX UNCTAD ofrece una oportunidad excepcional para fortalecer el diálogo sobre el desarrollo y la cooperación económica internacional, que permita responder a las exigencias de la nueva realidad de la economía mundial.
5. Consideran que las políticas de ajuste estructural que predominan en la actualidad en América Latina y el Caribe han logrado, en muchos países, impulsar el crecimiento, disminuir la inflación y atenuar la carga de la deuda externa, con el correspondiente efecto positivo sobre las perspectivas económicas y la confianza de los inversores. Estos cambios se han basado principalmente en una mejor conducción de las políticas fiscales, los procesos de privatización, la desregulación de las economías y el aumento del comercio intrarregional. Sin embargo, esto ha conllevado en algunos casos un importante costo social.

A este respecto, y en relación con el proyecto de agenda de la IX Conferencia, manifiestan lo siguiente:

6. La liberalización y globalización de la economía aumentan las oportunidades de crecimiento y permiten a los países en desarrollo desempeñar un papel más activo en la vida económica mundial. Simultáneamente, este proceso ha aumentado la complejidad y los desafíos relacionados con la interdependencia y acrecentado la inestabilidad y marginalización, especialmente en los países en desarrollo de economías pequeñas. En este contexto, desde la UNCTAD VIII, la pobreza y las asimetrías, así como el desarrollo desigual entre países, siguen siendo preocupantes.

7. La creciente interdependencia, así como la integración cada vez mayor de todas las economías, exigen esfuerzos renovados y sostenidos de concertación internacional. Para permitir y consolidar una participación más activa en la economía mundial, los países en desarrollo requieren contar con un entorno económico internacional estable, mercados abiertos y un mayor apoyo en materia de recursos financieros. De igual manera, requieren contar con el dinamismo tecnológico necesario para crear y aumentar su competitividad y reforzar su capacidad de integrarse en la economía mundial.

8. La globalización de las inversiones se ha convertido en un factor dinámico de las estrategias de producción y del comercio mundial y los programas de privatización que vienen aplicándose en algunos países de la región constituyen un importante instrumento de apoyo al desarrollo institucional y a la modernización del Estado. Asimismo, los países en desarrollo han adoptado medidas encaminadas a estimular el aumento de las corrientes de inversión extranjera directa y a maximizar la contribución de éstas a su desarrollo económico. No obstante, la apertura de los sistemas financieros nacionales podría requerir, de acuerdo con las políticas de cada país, una mejor gestión de los flujos de capital a nivel internacional.

9. Es importante que exista una adecuada articulación entre las políticas económicas y sociales mediante la ejecución simultánea de políticas de desarrollo humano, desarrollo económico, uso racional de los recursos naturales y preservación del medio ambiente y de gobernabilidad. Dentro del enfoque integral del desarrollo sostenible, el crecimiento económico debe constituirse en la base para enfrentar los retos de la pobreza y el desempleo. Es deseable asegurar que la globalización de la economía mundial contribuya a disminuir la brecha

entre ricos y pobres, tanto dentro de los países como a nivel internacional, como también de promover la comprensión y el diálogo global para buscar soluciones viables y prácticas a estos problemas.

10. La globalización trae como consecuencia una nueva dimensión en el papel que juega la cooperación regional e interregional como instrumento y estrategias para el desarrollo y la participación en la economía mundial. La cooperación económica entre países en desarrollo es un instrumento indispensable para una mayor participación de los mismos en la economía mundial y para mejorar las condiciones necesarias para enfrentar la competitividad.

11. Preocupa la situación que presentan algunos países de bajos ingresos de la región y los países menos adelantados que limita su participación y el aprovechamiento de los beneficios de los procesos de globalización y liberalización y que, en algunos casos, ha conducido a su marginación.

Políticas y estrategias para el futuro

12. Con el objetivo de modernizar sus economías, los países en desarrollo deben asegurar un entorno propicio para la inversión nacional y extranjera, por lo que se requiere que la UNCTAD propicie un mayor análisis a fin de contemplar la posibilidad de elaborar un acuerdo multilateral de inversión externa directa. Asimismo, para promover el ahorro interno, es necesario fomentar el espíritu empresarial, potenciar el desarrollo de los recursos humanos y aumentar la competitividad. De igual manera, necesitan mejorar su capacidad científica y tecnológica integrándola a la actividad productiva nacional. América Latina y el Caribe tienen que dar un salto cualitativo importante en sus políticas educativas, de desarrollo industrial y de ciencia y tecnología, fortaleciendo o reorientando los instrumentos de cooperación internacional y regional existentes.

13. El proceso de globalización ha incrementado el nivel de interdependencia de las economías nacionales y ha puesto énfasis en las interrelaciones estrechas entre las actividades y políticas económicas relacionadas al comercio, desarrollo industrial y tecnológico, inversiones, moneda y finanzas. Para enfrentar los retos de la globalización se tiene que lograr mayor coherencia y uniformidad de las políticas en estas áreas al nivel nacional e internacional.

14. Por su parte, los países industrializados tienen la respon-

sabilidad de garantizar un entorno económico internacional estable y previsible. Es importante que, en ese marco, y en términos de corresponsabilidad, adopten políticas estructurales y macroeconómicas nacionales que sean idóneas y transparentes a fin de promover el crecimiento y de contribuir a evitar fluctuaciones de los tipos de cambio y perturbaciones del mercado financiero. Además, es necesario que en la coordinación de sus políticas macroeconómicas tomen en cuenta los intereses y preocupaciones del mundo en desarrollo.

15. Es necesario reafirmar las funciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otras instituciones financieras internacionales para que la gestión macroeconómica y financiera sea sostenible y global. También es necesario reforzar el papel que desempeña el FMI en la evaluación de las consecuencias para los países en desarrollo de las políticas macroeconómicas de los grandes países industrializados.

16. Para la consideración de las políticas y estrategias para el futuro, es importante reafirmar la necesidad de respetar la letra y el espíritu de los compromisos de la Ronda Uruguay. Como apoyo al esfuerzo de apertura realizado por los países de América Latina y el Caribe, debe consolidarse y profundizarse la apertura de los mercados internacionales. En tal sentido, es necesario evitar que en el sistema de comercio multilateral surjan riesgos tales como: que la armonización de políticas se defina mediante criterios que ignoren las asimetrías; que varios de los «nuevos temas» del comercio se transformen en mecanismos de protección; que se amplíen en forma virtualmente ilimitada los instrumentos de comercio multilaterales.

17. Se requiere una urgente acción internacional para lograr una estabilidad razonable de los tipos de cambio y de las tasas de interés y para poner fin a la inseguridad y volatilidad de los flujos de capital que afectan principalmente a los países en desarrollo.

18. La UNCTAD deberá seguir analizando la cuestión de la deuda externa que afecta a muchos países en desarrollo, con miras a formular propuestas integrales para resolver de forma duradera los problemas de la deuda y su servicio, con el propósito de que dichos países puedan reanudar su crecimiento económico.

19. Simultáneamente se destaca la importancia que para los procesos de modernización, reforma y desarrollo de los países de la región tiene el apoyo financiero de la comunidad internacional. En este contexto, es muy importante que los países desarrollados reviertan la tendencia y cumplan con los compromisos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

20. La UNCTAD deberá continuar con la evaluación de las tendencias de la economía mundial y sus efectos en el crecimiento económico de los países en desarrollo. En ese contexto, el análisis de la interdependencia global debe concentrarse en las consecuencias internacionales de las políticas macroeconómicas y la evolución de los sistemas comercial, monetario y financiero mundiales, a la vista, entre otros elementos, de las conclusiones del Informe sobre Comercio y Desarrollo.

El fomento del comercio internacional como instrumento de desarrollo en el mundo de la Post-Ronda Uruguay

21. El comercio es una herramienta fundamental para fomentar el desarrollo mundial y crear empleos. Por ello, el reto principal que deberá afrontarse después de la Ronda Uruguay será acelerar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región. Cabe destacar que en forma unilateral, así como en el contexto de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo han hecho esfuerzos sin precedentes para abrir sus economías e integrarlas en la economía internacional. Al haber asumido obligaciones nuevas y más estrictas en el sistema comercial multilateral, los países en desarrollo han contribuido enormemente a fortalecer ese sistema.

22. Los países desarrollados deben evitar el proteccionismo y el unilateralismo. Las ventajas competitivas de los países en desarrollo y los beneficios que resultan de la Ronda Uruguay no deberán verse afectados por nuevas medidas de proteccionismo encubierto, tales como normas laborales o ambientales, entre otras, impuestas unilateralmente. En este contexto, es inaceptable que se exija a los países en desarrollo que modifiquen sus políticas, incluyendo sus métodos y procesos de producción, para cumplir con criterios que no se adecúan a sus condiciones de desarrollo. Debe efectuarse un análisis profundo de estas medidas a fin de determinar sus costos para los países en desarrollo, su repercusión en el comercio internacional y la efectividad de los objetivos que persiguen. Los foros apropiados deben tratar de buscar un consenso sobre estas cuestiones.

23. Los países desarrollados deben cumplir cabalmente los compromisos que han asumido en la Ronda Uruguay con respecto a la liberalización del comercio. Deben acelerar su instrumentación, en particular en lo referente a textiles, prendas

de vestir y productos agrícolas. Ello es necesario para que los países en desarrollo puedan beneficiarse del aumento de las oportunidades comerciales. Además, las políticas y prácticas comerciales de los países desarrollados no deberán obstaculizar las exportaciones de los países en desarrollo a causa de medidas adoptadas fuera del ámbito de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido debe tomarse en cuenta la vulnerabilidad particular de los países en desarrollo de economía pequeña.

24. Dado el margen de libertad que deja el Acuerdo sobre la Agricultura para aplicar los compromisos en materia de acceso a los mercados, subvenciones a la exportación y ayuda interna a la agricultura, preocupa que los mecanismos utilizados por los grandes países desarrollados para cumplir sus compromisos, puedan limitar el aprovechamiento de las nuevas y verdaderas oportunidades de mercado. En este contexto, especial atención debe otorgarse a la situación de los países en desarrollo importadores netos de alimentos de conformidad con la Decisión Ministerial de Marrakech. El mantenimiento de cualquier forma de protección no sólo provoca distorsiones en el comercio internacional de productos agrícolas, privando con ello a varios países de oportunidades comerciales, sino que tampoco se justifica desde el punto de vista del desarrollo sostenible. En este sentido es importante la continuación del proceso de reforma del comercio internacional de productos agrícolas a través de las negociaciones que se iniciarán antes de 1999 en la OMC.

25. El valioso trabajo sobre servicios que viene realizando la UNCTAD debe continuar y estructurarse en torno a tres prioridades: promoción de la transparencia, realización de estudios adicionales, y asistencia técnica. Estos trabajos deberán tener por objetivo, entre otros, reforzar la capacidad negociadora de los países en desarrollo, e incrementar su participación en el comercio internacional de servicios. Al mismo tiempo, debe asegurarse el total cumplimiento del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, particularmente en aquellos puntos de interés para los países en desarrollo, y lograr un resultado equilibrado de los temas pendientes de negociación.

26. El proceso de liberalización comercial debe continuar en el marco de la Organización Mundial de Comercio teniendo en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Es imprescindible que todos los países respeten y cumplan con la totalidad de los compromisos y decisiones asumidos en la Ronda Uru-

guay. Los países deben abstenerse de llevar a cabo acciones unilaterales y extraterritoriales y deben retirarlas en caso de estarlas aplicando. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es un elemento clave para la credibilidad del sistema multilateral de comercio. El consenso deberá ser la base permanente de todas las iniciativas de política comercial. En este sentido, debe reforzarse el papel de la UNCTAD para apoyar la capacidad negociadora de los países en desarrollo, a fin de poder participar de manera activa y efectiva en las negociaciones comerciales a nivel multilateral, regional y subregional, en coordinación con las instituciones que sirven de foro para esas negociaciones.

27. Los países desarrollados deben adoptar políticas de ajuste estructural que faciliten la liberalización del comercio y eviten el proteccionismo. A tal efecto, las políticas que adopten deben fomentar la reconversión productiva, tener en cuenta la nueva capacidad de suministro que se va creando en los países en desarrollo y abstenerse de proteger su producción agrícola, industrial y su sector de los servicios contra la competencia extranjera resultante de los cambios que se producen en la estructura de las ventajas comparativas.

28. La UNCTAD debe continuar su trabajo de identificación y evaluación de las nuevas oportunidades de comercio que surgirán de la aplicación de los acuerdos que conciernen al comercio de bienes y servicios, para ayudar a los países en desarrollo y aprovechar plenamente esas oportunidades. A tal efecto, los países del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) abogan por la continuación del proyecto LATIN-TRADE, como el instrumento con que cuenta la región para identificar y difundir nuevas oportunidades derivadas de las negociaciones actuales y futuras.

29. Deben reafirmarse los objetivos centrales de la política internacional de productos básicos para lograr condiciones estables en el comercio internacional a precios remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores; mejorar la productividad y el acceso a los mercados; aumentar los ingresos de exportación de productos básicos, frenando y revirtiendo el proteccionismo y eliminando las perturbaciones al comercio; mejorar la capacidad de los países en desarrollo para reducir los efectos negativos de la dependencia respecto de los productos básicos —a través, por ejemplo, del uso de instrumentos modernos de comercialización y gestión de riesgo— y para diversificar su capacidad de producción y de exportación.

30. La IX UNCTAD debe acordar medidas concretas para

propiciar el logro de los objetivos arriba descritos, incluyendo la promoción de la diversificación horizontal y vertical de los productos básicos. En este sentido, hay que tener debidamente en cuenta las necesidades de aquellos países que hacen esfuerzos para erradicar los cultivos ilícitos destinados a la producción de estupefacientes.

31. La UNCTAD deberá proseguir su útil tarea en el campo de la eficiencia comercial por ser ésta de alto interés para los países en desarrollo. En el futuro es necesario que la UNCTAD establezca un programa de trabajo de seguimiento al Simposio de Columbus, en particular en las áreas de telecomunicaciones y transportes, así como en la formación de recursos humanos, y que se continúe con el trabajo de ampliación y fortalecimiento de la red de centros de comercio.

32. Ante el surgimiento de nuevos temas vinculados con el comercio internacional después de la conclusión de la Ronda Uruguay, la UNCTAD deberá profundizar su labor analítica, por ejemplo, en materia de Comercio e Inversiones; Comercio, Legislación y Políticas de Competencia, y Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, con el objeto de fortalecer la capacidad negociadora de los países en desarrollo y ampliar la cooperación técnica que se les brinda.

33. Deben garantizarse los esfuerzos de cooperación técnica en América Latina y el Caribe, de manera que puedan establecerse y aplicarse leyes y políticas de competencia nacionales, y además fortalecer la capacidad negociadora de estos países en otros foros internacionales como la OMC y en las negociaciones hemisféricas. Uno de los mecanismos que puede apoyar el desarrollo de capacidades es la actividad del grupo intergubernamental de expertos sobre prácticas comerciales restrictivas de la UNCTAD. Debería ampliarse el ámbito de dicho grupo para abarcar la libre competencia, el comercio desleal y la protección al consumidor, así como la relación entre políticas de competencia y comercio.

34. En relación con el desarrollo sostenible, el tratamiento de los problemas ambientales debe abordarse en el marco de los convenios ambientales multilaterales, basándose en los principios de la necesidad, la eficacia, la no discriminación, la transparencia, la menor restricción posible al comercio y la responsabilidad común pero diferenciada. En este contexto, las preocupaciones prioritarias de los países en desarrollo en lo relativo al medio ambiente guardan relación, entre otros, con el alivio a la pobreza, el empleo generado por la micro, pequeña y mediana empresa, la transferencia de tecnologías limpias, la

preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de la competitividad de la oferta exportable.

35. Las acciones unilaterales restrictivas al comercio, impuestas por los países desarrollados para enfrentar problemas ambientales fuera de su jurisdicción, deben ser eliminadas. En este sentido, las medidas dirigidas a resolver problemas ambientales transfronterizos o globales deben basarse en convenios ambientales multilaterales con amplia representación geográfica. Debe considerarse que los países en desarrollo requieren de asistencia técnica y financiera para mejorar sus estándares ambientales.

36. La UNCTAD debe proseguir su labor respecto al comercio y el medio ambiente al más alto nivel, tratando de propiciar un consenso internacional sobre los principios y las modalidades de interacción del comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Para este efecto, debe proporcionar asistencia a los países en desarrollo para negociar acuerdos más equilibrados en esta esfera, teniendo en cuenta las labores de otros foros multilaterales, en particular de la OMC.

El fomento de la empresa y la competitividad en los países en desarrollo

37. Los retos de la globalización y la liberalización exigen de los países en desarrollo realizar importantes transformaciones internas para alcanzar avances tecnológicos y de productividad que los habiliten a competir en los mercados e integrar sus sectores productivos en un conjunto recíprocamente sostenible y con amplia base social.

38. Los gobiernos de los países en desarrollo tienen la responsabilidad de proveer un entorno favorable para el desarrollo de sus empresas y fortalecer la competitividad del sector empresarial. Con este propósito, deben adelantar políticas sectoriales activas que permitan mejorar la competitividad de las empresas a través de acciones horizontales, particularmente en los campos de transferencia y modernización tecnológica, capacitación del recurso humano, gestión empresarial y financiamiento.

39. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) pueden jugar un importante papel en la creación de sectores productivos y servicios dinámicos, en el incremento de las exportaciones y ventas y valor añadido de los sectores no agrícolas. Siendo intensivas en el factor trabajo, las PYMES generan empleo, lo que permite reducir la pobreza y ampliar la participa-

ción de la mujer en las actividades productivas. Asimismo, ayudan a canalizar el potencial económico del sector informal de la economía.

40. Con el objeto de promover el acceso de las PYMES a las fuentes oficiales de financiación, los gobiernos deben instar a las instituciones financieras a conceder préstamos en condiciones y plazos adecuados. Entre otras cosas, hay que estimular el establecimiento de mecanismos que permitan a las pequeñas y medianas empresas obtener financiamiento a través de los mercados de valores y de instituciones financieras privadas no bancarias, la creación de intermediarios financieros eficientes y un sistema de garantías adecuadas.

41. La UNCTAD debe continuar sirviendo de foro para las discusiones intergubernamentales, con la participación de los representantes del sector privado, en relación con los temas relacionados a la privatización, desarrollo empresarial, y flujos de inversión internacionales. La UNCTAD debe, en particular, promover el diálogo internacional entre los actores del desarrollo con el propósito de evaluar los retos y oportunidades para el desarrollo empresarial originados por las nuevas condiciones económicas emergentes, incluyendo el entorno post Ronda Uruguay. Este diálogo sobre políticas en el marco de UNCTAD también deber ser realizado con miras a identificar y diseminar las mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre los efectos de las políticas gubernamentales y los mecanismos del mercado sobre el desarrollo de las empresas, particularmente las PYMES, y sus lazos con el comercio, la inversión, tecnología y finanzas. Asimismo, las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en el campo del desarrollo empresarial deben ser continuadas y fortalecidas.

Futura labor de la UNCTAD: consecuencias institucionales

42. Los Ministros reafirman la validez y la vigencia plena del mandato original de la UNCTAD, establecido en la Resolución 1995 (XIX), complementado por los aportes acordados en la VIII UNCTAD en Cartagena de Indias, así como su carácter universal y democrático que la privilegian como el foro central y prioritario del Sistema de las Naciones Unidas para tratar, de manera integrada, el desarrollo y las cuestiones económicas conexas y promover la cooperación internacional conducente al desarrollo. Esta posición de América Latina y el Caribe ha sido ratificada en importantes foros como, por ejemplo, la Decimono-

vena Reunión Anual de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los 77 en septiembre de 1995, la Undécima Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados en octubre de 1995 y la V Cumbre del Grupo de los 15, en noviembre de 1995.

43. Ante las nuevas realidades y exigencias mundiales, los Ministros expresan su firme convicción sobre la imperiosa necesidad de reformar y revitalizar la UNCTAD, tanto en sus aspectos operativos como institucionales, para que continúe atendiendo mejor los intereses de los países en desarrollo. La UNCTAD deberá desempeñar un papel decisivo en el fomento del desarrollo sostenible y la solución de problemas sociales en todo el mundo, en el contexto de los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Debe actuar como generadora de ideas y soluciones en el marco del nuevo orden de relaciones internacionales en proceso de gestación. Asimismo, deberá continuar y profundizar la labor en la que ha tenido un papel destacado en áreas tales como el comercio, los productos básicos, la interrelación entre las políticas comerciales y las cuestiones financieras y monetarias, las inversiones, las prácticas comerciales restrictivas, el comercio y el medio ambiente, la eficiencia comercial, el papel de la ciencia y tecnología en el desarrollo y la cooperación económica entre países en desarrollo.

44. Los Ministros consideran que un elemento central de la revitalización de la UNCTAD es el fortalecimiento de sus funciones básicas, que incluyen: i) el análisis permanente y global de la evolución, tendencias y nuevas realidades de la economía mundial, con un enfoque integrado que promueva la cooperación internacional conducente al desarrollo; ii) las deliberaciones intergubernamentales, la búsqueda del consenso y la negociación; y iii) la ejecución y el seguimiento de la cooperación técnica.

45. El análisis y evaluación desde la perspectiva del desarrollo de las nuevas realidades, políticas y problemas de la economía mundial, así como la formulación de estrategias que puedan traducirse en acciones concretas a ser adoptadas tanto a nivel nacional como internacional, debe constituir un elemento esencial de las actividades de la UNCTAD. Debe prestarse especial atención a los problemas del desarrollo que aún no han encontrado solución, así como a la determinación y al tratamiento de las cuestiones decisivas del comercio y desarrollo que van surgiendo en un mundo en rápida evolución, incluido un posible sistema de señales de alerta temprana. La función analítica debe

comprender también un estudio sistemático de las políticas nacionales e internacionales que influyen en el desarrollo y debe tener en cuenta las políticas aplicadas o acordadas por otras instituciones, a fin de evaluar sus consecuencias para los países en desarrollo.

46. La búsqueda del consenso y la negociación son funciones muy importantes de la UNCTAD y son consecuencia de la identificación de los problemas y de la labor analítica que lleva a cabo la Secretaría. Este ejercicio debería desembocar en amplias coincidencias de opiniones que podrían reflejarse en recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros; decisiones y resoluciones que han de ser aplicadas por la Organización y los Estados Miembros; y en acuerdos internacionales vinculantes. Se requiere establecer mecanismos de seguimiento de los compromisos acordados tanto en el ámbito de la competencia de la UNCTAD como en otros foros en temas relacionados. Se considera que debe proseguirse y mejorar el proceso, iniciado en Cartagena de Indias, de adaptación de los métodos de funcionamiento de la UNCTAD y de las modalidades de trabajo y negociación.

47. La cooperación técnica debe fortalecerse e integrarse en todas las esferas pertinentes de la actividad de la UNCTAD, teniendo en cuenta la necesidad de mantener una coordinación eficaz con otras instituciones dentro y fuera del Sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de esta temática, incluyendo el sector privado. Es necesario estrechar el vínculo entre la capacidad operacional de la asistencia técnica y las funciones de investigación y análisis de la Secretaría. Así mismo, la cooperación técnica debe orientarse a fortalecer la capacidad de los países para administrar su propio proceso de desarrollo y para fortalecer su participación en las deliberaciones y negociaciones internacionales. Un programa reforzado y ampliado de cooperación deberá dar una atención prioritaria a la cooperación Sur-Sur y a la capacitación de cuadros nacionales y regionales. A tal efecto, se requiere que la UNCTAD asigne una contribución presupuestaria importante para tales actividades y los países proporcionen mayores contribuciones financieras extrapresupuestarias.

48. Las labores de la UNCTAD y la OMC son complementarias y deben estar basadas en una cooperación constructiva y eficaz. En ese contexto, la UNCTAD debe continuar con su importante papel de análisis de las tendencias comerciales internacionales y su relación con el desarrollo, identificar las posibles áreas de negociación comercial futuras y promover la

DOCUMENTOS formación de consensos, así como apoyar a los países en desarrollo en dichas negociaciones. Por su parte, la OMC tiene a su cargo la negociación, instrumentación y seguimiento de los acuerdos y disciplinas comerciales multilaterales.

49. Durante el decimoctavo período extraordinario de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo se llegó a una serie de acuerdos sobre los lineamientos y recomendaciones a ser abordados en la UNCTAD IX relacionados con el funcionamiento del mecanismo intergubernamental de la UNCTAD con el fin de contribuir a reactivar la institución y posibilitar el establecimiento de prioridades claras. En ese sentido, los Ministros de América Latina y el Caribe consideran que para asegurar su eficiencia, la maquinaria intergubernamental interseccional de la UNCTAD deberá tener tres niveles jerárquicos mutuamente vinculados:

- Nivel de política multidisciplinaria, a cargo de la Junta de Comercio y Desarrollo.

ANEXO I:

Declaración Ministerial sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo

Los Ministros de América Latina y el Caribe:

1. Afirman la importancia de la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) en todas sus formas, modalidades y ámbitos geográficos como un elemento positivo de la estrategia para el crecimiento y el desarrollo.
2. Señalan que una CEPD que sea «abierta y flexible» ofrece a los países en desarrollo un instrumento esencial para aunar sus recursos humanos, tecnológicos y financieros con el fin de llegar a adquirir una capacidad para competir que sea viable y eficiente.
3. Acogen con satisfacción el incremento reciente de la cooperación entre los países en desarrollo y con los países desarrollados en los planos subregional, regional e interregional.
4. Reafirman la importancia de la cooperación financiera y monetaria entre los países en desarrollo y con los países desarrollados. En este contexto, reiteran su apoyo a la utilización efectiva, en su caso, de los mecanismos de compensación y de pagos de los países en desarrollo.

- Nivel de política sectorial, a cargo de Comisiones Sectoriales.
- Nivel de insumo técnico, constituido por las reuniones de expertos que forman la base del Sistema.

50. La Junta de Comercio y Desarrollo, como órgano permanente de la UNCTAD, implementará las funciones básicas señaladas en la presente Declaración, estableciendo líneas de política general y orientaciones para el funcionamiento de la institución. En el desempeño de sus funciones la Junta examinará el tema de la interdependencia y asuntos de la economía global, así como uno o dos temas sustantivos adicionales. Para este efecto, la Junta se reunirá anualmente en una sola sesión de diez días, dentro de la cual deberá además establecerse un segmento de Alto Nivel de dos días de duración.

51. Las Comisiones Sectoriales propondrán políticas con base en los insumos generados por las reuniones de expertos. Teniendo en cuenta las grandes áreas temáticas de la UNCTAD, se establecerán, en principio, Comisiones en: Comercio, Inver-

5. Observan con satisfacción los progresos alcanzados en la Segunda Ronda del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC). Insisten en la necesidad de dar mayor vitalidad al SGPC y de ampliar su cobertura en vista de la nueva reducción de las barreras comerciales y los derechos de aduana que ha traído consigo la conclusión de la Ronda Uruguay.

En este contexto, los Ministros reafirman la importancia de la celebración de la Reunión Ministerial que culminará la Segunda Ronda de Negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo, que tendrá lugar en La Habana, Cuba, en 1996.

6. Consideran que en la UNCTAD el tema de la CEPD deberá ser considerado de manera horizontal en vista de su interrelación con todos los aspectos del comercio y el desarrollo.
7. Encomiendan a sus delegaciones en Ginebra llevar a cabo consultas con los demás Miembros del Grupo de 77 con miras a adoptar una posición común sobre la CEPD, que se traduzca en su fortalecimiento y apoyo a la tarea del desarrollo.

siones y Servicios. En materia de ciencia y tecnología, es importante definir el contenido programático y las relaciones institucionales de la UNCTAD con la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

52. Las Comisiones sectoriales convocarán a reuniones de expertos para fortalecer de modo permanente la base técnica de sus trabajos, entre otros temas sustantivos, en: productos básicos, preferencias, el medio ambiente y su relación con el comercio y el desarrollo, seguros, transporte marítimo, promoción de inversiones y fomento empresarial, eficiencia comercial, y legislación y política de competencia.

53. La importancia de los temas referentes al alivio de la pobreza, la cooperación económica entre países en desarrollo, y la problemática de los países menos adelantados requiere que sean considerados de manera intersectorial.

54. La reforma institucional de la UNCTAD debe comprender la financiación de la asistencia de expertos de países en desarrollo en las reuniones técnicas que se convoquen. En ese sentido, es necesario avanzar en la definición de los criterios y modalidades que permitan instrumentar la decisión sobre esta materia recientemente adoptada por la XVIII Reunión Extraordinaria de la Junta de Comercio y Desarrollo.

Los Ministros destacaron y reconocieron la labor del SELA en la preparación de esta Reunión de Consulta y Coordinación, felicitando a la Secretaría Permanente por el documento que sirvió de base a los debates y agradeciendo a sus funcionarios por la hospitalidad y el apoyo brindados.

Los Ministros acogieron con beneplácito el generoso ofrecimiento del Gobierno de Sudáfrica de ser anfitrión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su Noveno Periodo de Sesiones.

II Reunión de Responsables Gubernamentales de política comercial de América Latina y el Caribe

El 8 de febrero de 1996 tuvo lugar en la sede de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Caracas, la II Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe, organizada conjuntamente por la Secretarías del SELA, de la ALADI y de la CEPAL.

La Reunión contó con la participación de delegaciones de alto nivel de 24 Estados Miembros del SELA, así como del Secretario General de la SIECA, el Secretario General Asistente del CARICOM, y representantes de la Secretaría General de la OEA, del BID y de los organismos coauspiciadores del evento (CEPAL, ALADI y SELA).

Como resultado de los debates efectuados, hubo consenso en la Reunión en los aspectos que se consignan en las conclusiones siguientes.

1. Frente a la complejidad de la agenda comercial regional, hemisférica e internacional, se reafirmó la necesidad de continuar celebrando Reuniones de Responsables Gubernamentales de Política Comercial, convocándolas con la frecuencia que sea necesario, y de fortalecer el mecanismo de trabajo SELA/ALADI/CEPAL, con la participación de las Secretarías de los acuerdos de integración subregional.

2. De conformidad con lo establecido en la Declaración y Programa de Acción aprobados en la Cumbre de las Américas, se reafirmó que la conformación de una zona de libre comercio hemisférica deberá efectuarse sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, por lo que se reiteró la necesidad de fortalecer dichos acuerdos.

3. Asimismo, si bien se reconoció que se vienen registrando avances en el proceso de convergencia regional, acordes con las metas y programas de cada uno de los esquemas subregionales y el dinamismo negociador de los países de la región, se coincidió en la necesidad de acelerar el ritmo de articulación y convergencia de los mismos.

4. En ese sentido, se reiteró la importancia de la contribución que para tal fin pueden brindar las Secretarías del SELA, la ALADI y la CEPAL, así como las Secretarías de los acuerdos de integración subregional, acordándose la necesidad de dar ejecución e incorporar en la práctica los acuerdos adoptados en la I Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe, efectuada el 10 y 11 de octubre de 1994 en Quito, tanto en materia de armonización de normas e instrumentos de política comercial como en la ejecución de acciones de apoyo a la convergencia. En ese mismo orden de ideas, se coincidió en la conveniencia de que dichos organismos participen activamente en los Grupos de Trabajo creados en la Reunión de Ministros de Comercio del hemisferio realizada en Denver, así como en aquellos que sean creados en el futuro.

5. Se reconoció la necesidad de tomar en cuenta la especial vulnerabilidad de las pequeñas economías en el marco del proceso de formación de una zona de libre comercio hemisférica, a los efectos de "facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo", de conformidad con lo acordado en la Declaración Conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio de Denver. En tal sentido, se reiteró la importancia de las actividades del Grupo de Trabajo correspondiente y la necesidad de incorporar en sus labores a la Secretaría Permanente del SELA y las Secretarías de los organismos subregionales y regionales de integración.

6. En los aspectos comerciales internacionales, se pasó revista a la evolución y perspectivas del comercio con terceros países y grupos de países; se examinó la posición regional ante la agenda post Ronda Uruguay, particularmente ante la Reunión Ministerial de la OMC en Singapur; y se consideraron iniciativas de cooperación regional para la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay.

7. Al respecto, se acordó destacar la importancia del seguimiento de la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay, incluyendo estudios sobre su impacto en los países de la región. En ese sentido, se acogió con interés el nuevo proyecto concertado entre la Secretaría Permanente del SELA y el BID para la capacitación de funcionarios gubernamentales en materia de instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay y la formación de negociadores en temas de comercio internacional. Asimismo, se señaló la necesidad de que la Secretaría Permanente del SELA continúe las labores de apoyo a la consulta y coordinación de las Misiones de los Estados Miembros en Ginebra, en lo que respecta a los temas y negociaciones que adelanta la OMC.

8. Ante la trascendencia que tendrá la Reunión Ministerial de la OMC en Singapur, hubo consenso en señalar la importancia de que los países de América Latina y el Caribe lleven a cabo una cuidadosa preparación política y técnica durante todo el proceso conducente a dicha reunión, con el apoyo de la Secretaría Permanente del SELA y de otros organismos pertinentes. En lo que respecta a la agenda de dicha Reunión Ministerial, se convino en promover el análisis de la instrumentación de los compromisos de la Ronda Uruguay y la conclusión de los aspectos que quedaron pendientes de dicha Ronda, antes que incluir nuevos temas.

9. Se reafirmó el mandato del Consejo Latinoamericano de que la Secretaría Permanente del SELA convoque oportunamente una Reunión Regional de Consulta y Coordinación para definir la posición conjunta con respecto a la Reunión Ministerial de la OMC en Singapur.

La ola privatizadora

El artículo presenta las características de la ola privatizadora, extrae las lecciones más importantes del proceso iniciado en la región en la década de los 80 y plantea cuáles serán los temas principales que se debatirán al respecto en los próximos años.

The wave of privatization

This piece paints a picture of the privatization wave and draws significant lessons from this process, which the region initiated in the 80s. At the same time, a number of privatization issues to be focused on in the years ahead are mentioned.

La vague privatisante

L'article décrit les caractéristiques de la vague privatisante, tire les leçons les plus importantes du processus engagé dans les années 80 au sein de la région et fait état des questions d'importance à débattre les prochaines années en matière de privatisation.

A onda privatizadora

O artigo apresenta as características da onda privatizadora, extrai as lições mais importantes do processo iniciado na região durante a década de 80 e propõe os principais temas a serem debatidos nos próximos anos em relação à privatização.

La ola privatizadora

❖ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

Síntesis

Una ola de privatizaciones recorre el mundo y continuará expandiéndose en los próximos años. Mientras que en toda la década de los 80 se recaudaron 178.000 millones de dólares por ventas de activos públicos, sólo en 1997, la cifra ascenderá a 120.000 millones de dólares. Los objetivos, modalidades y resultados de las privatizaciones varían, pero se evidencian criterios, instrumentos, problemas y soluciones similares. La Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, que se realizó en Lima, los días 22 y 23 de enero, será una buena oportunidad para que los negociadores intercambien experiencias, evalúen el proceso y debatan las tendencias de mediano y largo plazo.

Cuadro 1
Privatización en los países en desarrollo 1980-93a

Región	1980-87		1988-93a		1988-93a	
	N° de transacciones	% del total mundial	N° de transacciones	% del total mundial	Valor de las transacciones (\$ mil millones)	% del valor a nivel mundial
Africa	210	46	254	11	3.2	3
Asia	108	24	367	16	19.7	21
América Latina y el Caribe	136	30	561	25	55.1	57
Europa Oriental y Asia Central	2	0	1.097	48	17.9	19
Total países en desarrollo	456	100	2.279	100	96.0	100
Países industrializados	240		376		174.9	
Desinversión a nivel mundial	696		2.655		270.9	

* Las cifras corresponden a Sader (1994), quien excluye las privatizaciones con valores menores a US\$50.000, cualquier privatización mediante la cual empresas del Estado hayan sido simplemente cerradas y los activos resguardados, y todas las privatizaciones basadas en la entrega de comprobantes a los trabajadores. Esta última abarca una modalidad de privatización de particular importancia en algunas economías de Europa Oriental y Asia Central, tales como Rusia y la República Checa.

Fuente: Tomado de Candoy-Sekse (1988), Sader (1993), and Gelb and Singh (1994).

El boom de las privatizaciones

A nivel internacional, el auge de la privatización se inició en la década de los 80, en Gran Bretaña, bajo el gobierno de Margaret Thatcher. Los procesos de apertura y globalización contribuyeron a su rápida extensión a otros países y regiones, particularmente del mundo en desarrollo, y a Europa Oriental y Asia Central, a raíz de la caída del bloque socialista.

El cuadro 1 refleja el ritmo de las privatizaciones. En los primeros siete años de la década de los 80 se efectuaron sólo 696 transacciones, cifra prácticamente cuadruplicada en el período posterior (1988-1993) cuando se realizaron 2.655 operaciones por un total de 270.900 millones de dólares. Su impacto se ha sentido en todas las áreas de la economía, inclusive en actividades consideradas «sensibles» y «estratégicas».

En América Latina y el Caribe, tras los primeros intentos chilenos de 1973, la privatización se inicia con fuerza a finales de los 80. Más aún, entre 1988 y el 93, la región encabeza el listado de privatizaciones del mundo en desarrollo con un valor de ventas de 55.100 millones de dólares, seguida de Asia con 19.700 millones y Europa Oriental y Asia Central con 17.900 millones.

El camino recorrido por la mayoría de los países de la región ha dejado una valiosa experiencia que podría ser utilizada por otras naciones que están iniciando sus programas.

Las lecciones de la privatización

La experiencia acumulada en los procesos de privatización internacional y regional permite extraer algunas lecciones para el futuro.

- La transferencia de responsabilidades, funciones, derechos y propiedad de una empresa pública al sector privado es sólo una de las múltiples expresiones de la privatización. Utilizada en forma prudente, es un instrumento de política económica que puede contribuir a corregir los desequilibrios macroeconómicos, sanear las cuentas fiscales, modernizar el Estado, captar inversiones nacionales y extranjeras, incorporar tecnología, promover la competencia interna y la competitividad internacional, estimular la expansión del sector privado y desarrollar los mercados de capital.
- La justificación principal de la privatización debiera ser la

oportunidad de ofrecerles mejores bienes y servicios a los ciudadanos, a través de un mercado competitivo. Por ello, habría que evitar que las ventas de activos públicos generen nuevas situaciones monopólicas.

- Los principales temores que aún suscita la privatización se refieren al posible aumento del desempleo, el incremento de los precios, la desnacionalización del país, el debilitamiento del Estado, la corrupción y la concentración del capital.

Muchas de estas críticas podrían despejarse con reglas de juego claras que garanticen procesos transparentes.

- Resulta difícil determinar cuál es el mejor momento para privatizar. Antes de iniciar un proceso de esta naturaleza es necesario evaluar la situación política, social y económica del país, la rama industrial, la empresa y el avance de la privatización en otras naciones, a nivel regional e internacional. Las «ventanas de oportunidad» son poco predecibles y abarcan períodos demasiado cortos.
- La complejidad de las privatizaciones coloca en el centro del debate quién debe conducir este proceso. O lo hace el Estado, mediante la planificación de una política integral que refleje los intereses colectivos y el consenso social, manteniendo su responsabilidad de proveer bienes y servicios de interés público e incorporando una adecuada política de control de gestión, o lo hace el mercado, tomando en cuenta intereses exclusivamente individuales, con sus potenciales efectos perversos.
- La participación accionaria de los trabajadores (entre 10 y 20 por ciento) es recomendable para dar viabilidad política al proyecto privatizador, democratizar el capital, estimular una nueva cultura laboral, fortalecer la sociedad civil y redistribuir la riqueza.
- La definición de una estrategia comunicacional para informar a todos los actores (gobierno, empresarios, sindicatos, parlamentarios y opinión pública) puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de la política de privatización.

Los temas de la agenda de privatización

Aunque quedan por discutir muchos temas de trascendencia en la agenda privatizadora mundial y regional, el debate tiende a concentrarse en:

- **La definición de marcos regulatorios:** comprende el

establecimiento de normas claras y mecanismos institucionales previos a la privatización que contribuyan a resguardar los intereses del Estado, los inversionistas y los consumidores.

- **La privatización de infraestructuras:** existe un marcado interés por el otorgamiento de concesiones para la construcción y mantenimiento de carreteras y autopistas, sistemas de acueductos, servicios de telecomunicaciones y electricidad, etc., porque atrae inversionistas y capitales que permiten a los gobiernos acometer obras que no podrían realizar por cuenta propia.
- **Los aspectos financieros de la privatización:** las modalidades de leasing, vouchers, el financiamiento al comprador, etc., son algunos instrumentos financieros que apenas se han explorado en los procesos de privatización, pero que tienen un enorme potencial de desarrollo.
- **La privatización de los servicios sociales:** la participación del capital privado en educación, salud, construcción de viviendas de interés social, administración de fondos de pensión y retiro, centros de recreación, cárceles, etc., son temas novedosos y delicados que van a requerir de un arduo proceso de análisis y reflexión sobre el potencial de la privatización como instrumento de desarrollo social.
- **La utilización de los recursos provenientes de la privatización:** si los Estados así lo deciden, la legislación sobre el uso de los fondos recaudados por concepto de la privatización permitiría asignar esos recursos al pago de la deuda, al fortalecimiento del gasto social y a otras áreas que garanticen el equilibrio macroeconómico y la protección de los sectores más vulnerables de la población.
- **La participación laboral:** la venta de acciones de las empresas privatizadas a los trabajadores permite democratizar el capital y darle viabilidad política al proceso.

Foro sobre Privatización

La idea de crear un foro que reuniera a los privatizadores de la región surgió por primera vez en la Reunión de Altos Funcionarios Encargados de los Procesos de Privatización en América Latina y el Caribe, en el marco del SELA, (Caracas, 30 y 31 de marzo de 1995). Allí se planteó la necesidad de establecer una «Red Latinoamericana y Caribeña para la Privatización» con el propósito de facilitar el intercambio de

ideas y experiencias entre los responsables de las políticas de privatización y el sector privado.

A fin de dar continuidad a esta iniciativa, la Secretaría Permanente del SELA, el Banco Mundial y la Comisión de Promoción de la Inversión Privada del Perú (COPRI), organizan la Conferencia de América Latina y el Caribe sobre la Privatización, que se realizó los días 22 y 23 de enero de 1996, en el Auditorio PETROPERU en Lima, Perú.

El objetivo de la Conferencia fue reunir a los altos funcionarios encargados de planificar e instrumentar los programas de privatización de América Latina y el Caribe, con representantes de la banca de inversiones y firmas consultoras, organismos regionales e internacionales y agencias bilaterales de desarrollo.

Los principales temas de la agenda son: i) Los marcos regulatorios en la privatización de infraestructura: lecciones y experiencias nacionales recientes; ii) La tercera ola de privatizaciones: nuevos enfoques de la privatización en los sectores sociales; iii) La participación laboral y ciudadana en los procesos de privatización: utilización de técnicas y conceptos innovadores; iv) Perspectivas de los proveedores de servicios privados; y v) Creación de la Red Latinoamericana y Caribeña para la Privatización.

Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe
El artículo se refiere a los viejos y nuevos temas de la política comercial de América Latina y el Caribe, destaca sus principales logros, e identifica las prioridades del corto plazo. El análisis se caracteriza por presentar una visión integral que engloba los aspectos regionales, hemisféricos y multilaterales.

X-raying trade policy in Latin America and the Caribbean
The article makes reference to both old and new issues of Latin American and Caribbean trade policy, highlighting its main achievements and identifying short-term priorities. The analysis is characterized by its integrated perspective covering regional, hemispheric, and multilateral aspects.

Radiographie de la politique commerciale de l'Amérique latine et des Caraïbes
L'article traite des anciennes et nouvelles questions se rapportant à la politique commerciale de l'Amérique latine et des Caraïbes, en souligne les principaux succès et en identifie les priorités dans le court terme. L'une des caractéristiques de l'analyse est de présenter un panorama intégral englobant les aspects régionaux, continentaux et multilatéraux.

Radiografia da política comercial da América Latina e do Caribe.
O artigo faz referência a temas velhos e novos da política comercial da América Latina e do Caribe, destaca seus principais êxitos e identifica as prioridades de curto prazo. A análise caracteriza-se pela apresentação de uma visão integral que engloba os aspectos regionais, hemisféricos e multilaterais.

Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe

↔ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

Síntesis

Hoy en día, la política comercial de los países de América Latina y el Caribe muestra, como características fundamentales, por una parte, un carácter crecientemente complejo, pues atiende aspectos que van desde las tradicionales deficiencias del transporte hasta la protección de la propiedad intelectual y, por otra parte, un carácter más extendido, pues abarca diversos escenarios de relacionamiento externo donde se procura conciliar la profundización de la integración regional, las negociaciones para establecer una zona de libre comercio hemisférica, y la puesta en práctica de los compromisos derivados del sistema de comercio multilateral.

Los temas y problemas tradicionales

A pesar de las importantes transformaciones que se han producido en las economías de América Latina y el Caribe debido a la apertura económica y comercial desde finales de los años 80, el comercio exterior de la región sigue presentando debilidades estructurales no resueltas. Algunos de los problemas «tradicionales» de la política comercial de América Latina

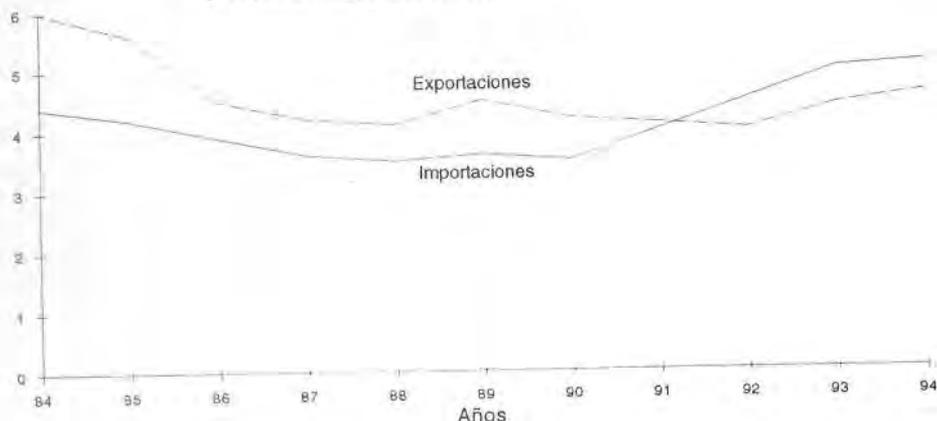
Comercio de Mercancías de América Latina y el Caribe, por grupos de productos, 1994

	% del comercio de la región		% del comercio mundial	
	Export.	Import.	Export.	Import.
Productos				
Agropecuarios	26,4	11,6	10,0	5,1
Productos de las industrias extractivas	23,0	8,7	9,7	4,2
Manufacturas	49,8	77,3	3,0	5,4
Total	100,0	100,0	4,5	5,2

Fuente: OMC, El Comercio Internacional, 1995

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial sigue siendo relativamente baja (del orden del 5%) y las importaciones tienden a crecer.

Parte correspondiente a la región en el Comercio Mundial de Mercancías, 1984-94
(En porcentaje del valor)



y el Caribe son los siguientes: Las exportaciones siguen dominadas por productos básicos y las importaciones por manufacturas.

Los servicios de apoyo al exportador (tales como los instrumentos de promoción comercial, de identificación de la demanda externa o de potenciales inversionistas, el financiamiento al exportador o al importador, los servicios de transporte y aduanas, la información sobre la oferta exportable, etc.) siguen siendo poco satisfactorios en comparación con los niveles de competitividad exigidos por los mercados mundiales.

La liberalización comercial lograda en la Ronda Uruguay no soluciona todos los problemas de acceso al mercado para los productos de la región, muchos de los cuales aún están sujetos a medidas anti-duping y barreras derivadas de las normas técnicas, ambientales o fitosanitarias en los países industrializados.

Transformaciones y tendencias del comercio regional

Hay muchas transformaciones en curso en la fisonomía del comercio exterior de América Latina y el Caribe:

La variable integración es prioritaria en las políticas nacionales de todos los países de la región. El objetivo de estimular la integración regional es, por un lado, facilitar la inserción de cada país en la economía global, y por otro lado, "regionalizar la globalización", es decir, reservar un espacio para la acción preferencial entre socios vecinos. Desmintiendo muchos pronósticos, la integración sigue avanzando: desde principios de la década, no fue frenada ni por la apertura comercial unilateral a todos los socios de la región, ni por el inicio del proceso hemisférico, ni por la volatilidad de los mercados de capital. El comercio intrarregional crece más que el comercio con el resto del mundo, pasando ampliamente del 13.1% del comercio total de la región en 1990 al 20% en 1995, según datos de CEPAL; con ello, superó el máximo histórico de 16% del comercio total de la región que había alcanzado en 1981. Además, el comercio intrarregional se caracteriza por una importante proporción de manufacturas: en el comercio intra-ALADI pasó del 51,2% en 1990 al 60,5% en 1994.

Asimismo, el comercio intrarregional tiene un peso determinante en el comercio exterior de muchos países: representa, por ejemplo, 59% de las de Paraguay, 52% de las de Uruguay, 46% de las exportaciones de Argentina, y más del 20% en el caso de Brasil, Colombia y Chile.

Entre 1990 y 1994, el comercio intraesquemas de integración se ha multiplicado por 2.9 en el MERCOSUR; 2.6 en el Grupo Andino; 1.9 en el Mercado Común Centroamericano; y

América Latina y el Caribe: Porcentaje de las exportaciones intraesquemas de integración e intrarregionales

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Aladi	13,6	8,3	10,8	13,6	14,4	16,3	16,7	17,5
Grupo Andino	3,7	3,2	4,1	6,2	7,8	9,7	10,1	11,9
Mercosur	11,6	5,5	8,9	11,1	14,3	18,5	19,3	22,0
Mercado Común	25,4	15,5	16,0	17,3	18,7	19,1	22,4	22,5
Centro-Americano								
Caricom	8,3	11,3	12,6	11,6	5,4	8,1	10,5	—
América Latina y el Caribe	16,4	10,6	13,1	16,0	16,8	18,7	19,2	—

Fuente: CEPAL. Evolución y Perspectivas del Comercio y las Inversiones Intrarregionales, 1995.

Estimaciones a partir de información parcial para el año 1995.

0.1 en el CARICOM. En cambio, el comercio entre esquemas sigue creciendo más lentamente: por ejemplo, entre 1990 y 1995 pasó de US\$ 2400 a 3000 millones entre MERCOSUR y el Grupo Andino, y de 1200 a 1800 entre ALADI y MCCA (cifras de CEPAL).

La convergencia es la próxima meta: además de la integración, la convergencia de los acuerdos y esquemas también forma parte de la agenda comercial de la región, pero no existe un «plan global» que la oriente. Predomina el enfoque pragmático, dictado por las circunstancias, como lo demuestra la proliferación y superposición de acuerdos.

Una nueva dimensión: el proceso hemisférico

Aunque su objetivo sea distinto al de los esquemas subregionales (que persiguen la integración, entendida como interdependencia solidaria y cesión parcial de soberanía), el proceso preparatorio para el establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica introduce una dimensión adicional entre los compromisos subregionales y los multilaterales, sin que aún se haya definido cuál sería el «techo» y el «piso» de los compromisos hemisféricos.

En este sentido, quedan muchos puntos por definir en ese proceso, tales como:

- el tratamiento de las asimetrías entre los países participantes;
- el alcance de la liberación comercial (¿todos los bienes, todos los servicios?) y de los temas «para-comerciales»;
- la metodología de la negociación (¿por subgrupos regionales, bilateral o multilateralmente?).

En la Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial convocada en Caracas por el SELA, la ALADI y la CEPAL el pasado 8 de febrero, se reafirmó que «la conformación de una zona de libre comercio hemisférica deberá efectuarse sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, por lo que se reiteró la necesidad de fortalecer dichos acuerdos».

Por los momentos, los 7 Grupos de Trabajo establecidos en la Reunión Ministerial de Denver han avanzado en el relevamiento de la información sobre las normativas nacionales en el hemisferio. La próxima Reunión Ministerial de Comercio en Cartagena de Indias (21/3/96) deberá determinar el seguimiento de estos trabajos y decidir el eventual establecimiento de 4 Grupos adicionales (propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios y políticas de competencia).

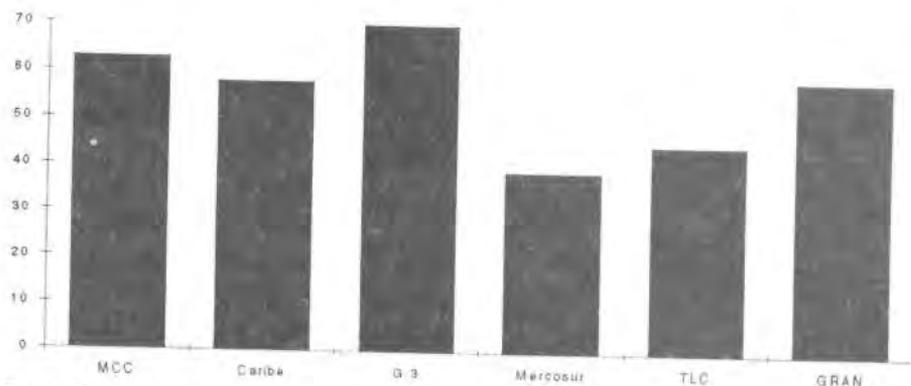
A pesar de la incertidumbre asociada a la campaña electoral en los Estados Unidos, existen elementos que hacen prever que este proceso seguirá avanzando, estimulado por intereses compartidos entre los países involucrados:

- la formación de «bloques» en otras latitudes estimula a los países del hemisferio a consolidar los vínculos entre ellos;
- la formación de un «bloque» hemisférico aumentaría el poder de negociación de cada país a nivel internacional;
- los mercados del hemisferio ofrecen un amplio potencial para todos los países en cuanto a comercio e inversión, más allá de las diferencias relativas entre ellos.

Los compromisos y la nueva agenda multilateral

Conciliar los compromisos regionales con los multilaterales: al igual que aumentan los compromisos derivados de los avances de la integración también aumentan aquellos derivados de la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, antes de la Ronda, en los países en desarrollo el promedio de las posiciones arancelarias «consolidadas» (es decir comprometidas) era del 22%, mientras hoy en día es del 72%; asimismo, el porcentaje de las importaciones industriales de los países en desarrollo que entran bajo aranceles consolidados aumentó de 14 a 59%. La articulación de compromisos debe hacerse también en todas las demás

La importancia del comercio hemisférico. Exportaciones de los Grupos Subregionales a las Américas



Fuente: OEA, 1995.

áreas cubiertas a la vez por normas regionales o subregionales y por lo acordado en la Ronda (por ejemplo propiedad intelectual, servicios, normas de origen).

Las preferencias y el trato especial y diferenciado tienden a traducirse en compromisos iguales pero con cronogramas distintos según el nivel de desarrollo: esto implica modificar tanto conceptos como instrumentos en las políticas comerciales de la región, para cumplir con compromisos similares a los de los países industrializados. Asimismo, aumentan las condicionalidades para obtener tratos preferenciales en áreas no comerciales como la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo.

Los nuevos temas del comercio amplían el concepto de «acceso al mercado»: temas hasta la fecha ajenos a la agenda comercial están modificando la esencia misma del concepto «comercio», hasta ahora limitado a las medidas aplicables en las fronteras. Hoy en día, los defensores de los «nuevos» temas del comercio afirman que, desde el punto de vista del empresario, la liberación arancelaria no elimina las distorsiones en el acceso al mercado generadas por determinadas políticas internas. En efecto, las decisiones de las empresas en materia de comercio e inversión toman en cuenta no sólo los aranceles sino también factores colaterales como la legislación ambiental y laboral, el régimen de inversiones, los marcos regulatorios de la competencia, las compras gubernamentales, etc. (Recientemente, por ejemplo, los Estados Unidos han planteado el tema «comercio y corrupción» en los criterios del acceso al mercado).

El objetivo de los nuevos temas del comercio es «armonizar» aquellas políticas internas «para-comerciales» que inciden sobre los flujos de comercio y capital, y establecer disciplinas multilaterales en estas materias. La eventual negociación de disciplinas en algunos nuevos temas podría ser de interés para los países en desarrollo, en la medida en que permitan consolidar la apertura y transparencia de los mercados y apoyar los esfuerzos individuales de modernización, como por ejemplo las políticas de competencia y el vínculo comercio-medio ambiente. Otros temas, en cambio, como el «dumping social», deberían ser claramente rechazados.

La diversificación de los socios comerciales de América Latina y el Caribe se intensifica: Las cifras demuestran que la región ya está en busca de nuevos socios: entre 1993 y 1994, las exportaciones a la Unión Europea aumentaron en un 16%, a Asia en un 20%; a otras regiones en un 15% (fuente: OMC, 1995). Sea a nivel individual, sea en el marco de un esquema subregional, para los países de la región es importante no apostar todas las fichas al mismo color.

La agenda de la política comercial de América Latina y el Caribe implica, en los próximos meses, la definición de posiciones regionales y nacionales sobre asuntos de fundamental importancia para el desarrollo, tales como:

- los avances de la convergencia como etapa actual necesaria, consecuencia de los progresos que se vienen realizando a nivel subregional o bilateral en sus diversas materias (liberalización comercial, normativa común, coordinación macroeconómica, y otras áreas y sectores de cooperación).
- la participación activa de América Latina y el Caribe en la OMC (incluyendo la participación en el nuevo Comité de la OMC encargado de examinar el vínculo entre regionalismo y multilateralismo y los avances de los esquemas de integración);
- el seguimiento de los trabajos preparatorios de la zona de libre comercio hemisférica y la articulación de ese proceso tanto con los compromisos intrarregionales como con la convergencia;
- la diversificación de los socios comerciales de la región;
- el tratamiento de las «economías de menor desarrollo económico relativo» tanto en el ámbito del proceso hemisférico como en el de la convergencia e integración intrarregional y en el multilateral;
- la elaboración de la agenda de la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur (diciembre 1996), la cual incluiría tanto la evaluación de la puesta en práctica de los compromisos de la Ronda Uruguay como la eventual consideración de «nuevos» temas (medio ambiente, competencia, inversiones, compras gubernamentales), y de temas «tradicionales» de interés para la región (anti-dumping, productos básicos, la relación entre regionalismo y multilateralismo, el vínculo comercio-moneda-finanzas);
- la consolidación de la institucionalidad regional y subregional en función de los cambios generados por la globalización y por las nuevas políticas económicas y comerciales de los países de la región.

Para todo estos temas, la Reunión de Responsables Gubernamentales de Política Comercial, apoyada por el mecanismo de trabajo SELA/ALADI/CEPAL, con la participación de las Secretarías de los acuerdos de integración subregional, se presenta como un instrumento ágil y flexible para contribuir a la elaboración, en forma conjunta, de la agenda y el análisis de sus temas sustantivos.

Actividades de la Secretaría Permanente del SELA

Octubre de 1995 a marzo de 1996

REUNIONES

▼ El 11 de octubre de 1995 el internacionalista argentino Carlos Juan Moneta asumió la Secretaría Permanente del SELA, tras haber sido electo por aclamación en la XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrada en El Salvador.

▼ Entre el 23 y 24 de octubre de 1995 tuvo lugar la «Reunión Regional preparatoria de la II Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de Principios y Normas Convenidas Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas», organizada conjuntamente con la UNCTAD y la Superintendencia Pro-Competencia de Venezuela, con el copatrocinio de la Corporación Andina de Fomento.

Este encuentro tuvo como objetivo fundamental concertar pautas para una posición común en relación con la III Conferencia de las Naciones Unidas para el Control de las Comerciales Restrictivas, que se celebró en Ginebra, en noviembre del mismo año.

▼ **El III Encuentro Legislativo de Economías Emergentes de América Latina** se realizó entre el 30 y 31 de octubre con la asistencia de legisladores, ministros y viceministros de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela. La reunión fue promovida por los legisladores mexicanos, con el copatrocinio del Congreso de la República de Venezuela con el propósito de analizar los modelos económicos regionales, la deuda externa y la integración.

▼ «**El Escenario Social de América Latina y el Caribe: Dilemas y Alternativas**» fue el tema de la conferencia dictada el 15 de diciembre por el Coordinador General del Instituto Interamericano de Desarrollo Social del BID, Bernardo Kliksberg, en la sede del SELA, con el copatrocinio de la Cancillería de Venezuela.

▼ Entre el 16 y 18 de enero de 1996 se realizó la **Reunión de Consulta y Coordinación Latinoamericana** previa a la IX Conferencia de la UNCTAD, que se efectuará en abril en Suráfrica. La reunión regional contó con la participación de altos funcionarios de las cancillerías y ministerios de Comercio de los países miembros del SELA, los embajadores del Grupo Latinoamericano y Caribeño

(GRULAC) ante Ginebra, así como representantes de Rumania y Sudáfrica. Los delegados abordaron un temario similar al de la UNCTAD IX que estará centrado en el «fomento del crecimiento y el desarrollo sostenible en una economía mundial en proceso de globalización y liberalización». Durante los debates se hizo un llamado a la comunidad internacional a fortalecer la UNCTAD para que juegue un papel relevante en una economía cada vez más compleja e interdependiente.

▼ El 8 de febrero tuvo lugar la **II Reunión ALADI/CEPAL/SELA de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe**, convocada por estos tres organismos para considerar la evolución del comercio y las inversiones intrarregionales, las perspectivas de la convergencia y la articulación de la integración regional, las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como aspectos relacionados con la situación de los países de la región en materia de comercio internacional.

▼ «**La Agenda Sociopolítica del Proceso de Integración en el Gran Caribe**» fue el título del Seminario que se realizó del 12 al 13 de febrero, con el auspicio del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Tuvo como objetivos fundamentales identificar los nuevos temas sociopolíticos emergentes en el proceso de regionalización en el Gran Caribe y caracterizar los principales actores institucionales y sociales y su rol en el proceso de integración regional.

▼ El 29 de febrero se efectuó en Caracas el **Taller de Trabajo sobre las Perspectivas para el Fortalecimiento de la Asociación Unión Europea-América Latina**, organizado por la Secretaría Permanente del SELA y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), con la asistencia de representantes de ambas instituciones, funcionarios de la Comunidad Europea y expertos de América Latina. Durante su desarrollo funcionarios de la Comisión de las Comunidades Europeas expusieron la nueva estrategia de las relaciones con América Latina hasta el año 2000.

▼ Del 14 al 15 de marzo se realizó el **Seminario de Capacitación sobre «Globalización Económica»**, organizado por la Secretaría Permanente del SELA y el Instituto de Comercio Exterior (ICE) de Venezuela, destinado a funcionarios gubernamentales e investigadores venezolanos. El temario abarcó las características y tendencias del sistema económico mundial, los efectos de la globalización desde el punto de vista comercial, financiero y tecnológico y la relación entre globalización y regionalismo.

OTRAS ACTIVIDADES

▼ Del 18 al 20 de octubre de 1995 el Secretario Permanente asistió a la V Conferencia de la Cumbre Iberoamericana y a la IX Cumbre de los No Alineados,

celebradas en Bariloche (Argentina) y Cartagena de Indias (Colombia), respectivamente.

▼ Del 2 al 6 de octubre se realizó en Santiago de Chile el Taller de Expertos en materia de experiencias innovadoras para la movilización de recursos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Su objetivo fue el de conocer la experiencia de varios países de la región en este campo, con la finalidad de elaborar una metodología y recomendaciones que puedan ser utilizadas por el resto de países de la región y de otras zonas en desarrollo para la obtención de recursos financieros.

▼ El 21 de noviembre el Secretario Permanente Adjunto, doctor Luis Alberto Rodríguez representó al organismo en el foro «El G-3: Balance y Perspectivas hacia el Gran Caribe», que se efectuó en Bogotá. El encuentro, organizado por la Cancillería colombiana y el SELA, tuvo como objetivo reunir a los académicos, y al sector privado con la finalidad de intercambiar experiencias y divulgar resultados de investigaciones para reforzar el proceso de toma de decisiones en la elaboración de políticas y estrategias. Posteriormente, del 23 al 24 de noviembre, asistió a la reunión «EU/Caribbean Relations after the 2000: for the Next Century», realizada en Trinidad y Tobago y organizado por la Caribbean Council for Europe.

▼ El 26 de noviembre la Secretaría Permanente celebró en Punta del Este, Uruguay la «II Reunión del Comité de Coordinación sobre Industrialización». Sus objetivos fundamentales fueron hacer un seguimiento de las acciones cumplidas por el Programa de Trabajo 1995-1996 sobre industrialización y exponer los avances de algunos países de la región en materia de política industrial y competitividad.

▼ La Secretaría Permanente participó en la «I Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe y Reunión Preparatoria», efectuada en Guatemala del 27 de noviembre al 1 de diciembre. Durante la reunión se analizó la estructura de la nueva organización y se aprobó el presupuesto operativo elaborado por el SELA.

▼ Del 22 al 23 de enero de 1996 se realizó en Lima la «Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización», organizada por la Comisión de Promoción de la Inversión Privada del Perú (COPRI), el Banco Mundial y el SELA. La reunión abarcó los principales temas de la agenda privatizadora mundial tales como la definición de marcos regulatorios para resguardar los intereses del Estado, inversionistas y consumidores; las privatizaciones de infraestructura y de servicios sociales; la participación laboral y ciudadana y la utilización de los recursos provenientes de las ventas. Asimismo, se creó la Red Latinoamericana y Caribeña para la Privatización que servirá para sistematizar la información e

intercambiar experiencias entre los países de la región.

▼ La Secretaría Permanente del SELA participó en las «Jornadas de Ciudadanía y Partidos Políticos en Iberoamérica» efectuadas en Cartagena de Indias, Colombia del 28 al 1 de marzo. El evento fue organizado por la Agencia Española de Cooperación Interministerial de Ciencia y Tecnología, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociología de Colombia y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas (Colciencias).

CONVENIOS Y ACUERDOS

▼ El 15 de noviembre de 1995 se suscribió el Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría Permanente del SELA y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. El memorandum, que contempla la realización de seminarios, asistencia técnica y estudios en políticas de competencia, privatización, sector financiero y desarrollo social, fue firmado por el entonces Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, José Luis Dicenta, y por el Secretario Permanente del SELA, Carlos Juan Moneta.

▼ El Secretario Permanente del SELA, Carlos Juan Moneta, y el Secretario General de la ALADI, Antonio Antunes, firmaron un Acta de Entendimiento para la ejecución del Acuerdo Básico de Cooperación entre ambos organismos. El acto se realizó el 8 de diciembre de 1995 en Montevideo en presencia del presidente de Uruguay Julio María Sanguinetti.

▼ El 29 de febrero de 1996 la Secretaría Permanente del SELA y la Comisión de las Comunidades Europeas acordaron desarrollar un programa de capacitación, de dos años de duración, dirigido a funcionarios gubernamentales y empresarios de la región latinoamericana sobre los principales temas de la agenda económica internacional, incluyendo las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

▼ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría Permanente del SELA firmaron un Convenio de Cooperación Técnica Regional no Reembolsable, para capacitar a más de 170 funcionarios de América Latina y el Caribe sobre las nuevas reglas del juego del comercio mundial, surgidas de la Ronda Uruguay. El convenio establece la realización de talleres técnicos para 133 funcionarios de alto nivel, involucrados en la formulación e instrumentación de las políticas comerciales y cursos intensivos de formación de negociadores comerciales, destinados a 38 participantes de la región. El convenio fue suscrito el 7 de marzo en Washington por el Presidente del BID, Enrique Iglesias y el Secretario Permanente del SELA, Carlos Juan Moneta.

▼ El 27 de marzo, el Secretario General de la Organización de Estados

Americanos (OEA), César Gaviria, visitó la sede del SELA, en Caracas, y suscribió con el Secretario Permanente, Carlos Moneta un memorandum de entendimiento entre ambas instituciones para colaborar en asuntos de interés común de los respectivos programas de trabajo.

El memorandum contempla la cooperación interinstitucional, la asistencia a reuniones, y el intercambio sistemático de información y documentación.

CRONOGRAMA TENTATIVO DE REUNIONES

(Abril a mayo de 1996)

- Reunión de Consulta Regional sobre la reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, convocada por la Secretaría Permanente del SELA en colaboración con las Oficinas de los Directores Ejecutivos por América Latina del Banco Mundial (Washington D.C. USA, 21 de abril de 1996).
- Seminario Regional SELA/CEFIR sobre Convergencia, Competencia y Competitividad en áreas económicas integradas (Venezuela, 6 al 10 de mayo).
- Inicio del programa LATINTRADE de formación de negociadores comerciales para la instrumentación de los resultados de la Ronda Uruguay, organizado por el SELA, el BID y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) (México, 20 al 24 de mayo).
- Talleres regionales sobre la aplicación del Acuerdo TRIPs, organizados por el SELA y el BID (México, 20 al 24 de mayo)
- XI Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional, convocada por el SELA y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (México, 20 al 22 de mayo).
- XII Reunión del Mecanismo de Coordinación de Organismos Internacionales que llevan a cabo actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (SELA/PNUD) (México, 23 de mayo).

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES

Documentos de la Secretaría Permanente del SELA

- *Políticas de Competencia en América Latina y el Caribe* (octubre 1995).
- *El Nuevo Sistema Generalizado de Preferencias de Japón* (octubre 1995)
- Documento de apoyo para la XXXII Reunión anual de Gobernadores de

América Latina, España y Filipinas ante el Fondo Monetario Internacional (octubre 1995).

- Articulación de Políticas Económicas y Sociales de América Latina y el Caribe (Informe Final de la de la Reunión de Expertos de Alto Nivel) (diciembre 1995).
- Globalización y Liberalización. Notas para la Reunión de Consulta Regional Preparatoria de la UNCTAD IX (enero 1996).

Boletines

- *Antena del SELA en los Estados Unidos.*
Publicación sobre las relaciones hemisféricas.
- *Notas Estratégicas.*
Publicación sobre los temas claves de la agenda económica internacional analizados desde la perspectiva latinoamericana y caribeña.
 - *Regionalismo y Multilateralismo: Un matrimonio obligado* (N. 18 / noviembre 1996)
 - *La Ola Privatizadora* (N. 19 / enero 1996)
 - *Radiografía de la política comercial de América Latina y el Caribe* (N. 20 / marzo 1996)

Libro

- *Una mirada hacia el siglo XXI, desarrollo, paz y cultura en América Latina y el Caribe*, coeditado por el SELA y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- **Michel Camdessus**
Vivir en la ciudad global
- **Embajador Rubens Ricúpero**
La economía mundial y el papel de la UNCTAD
- **Secretaría Permanente del SELA**
Estrategia de desarrollo para una economía globalizada
- **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**
Situación y perspectivas del comercio mundial
- **Secretaría Permanente del SELA**
Comercio Internacional: el escenario post Ronda Uruguay
- **Juan Mario Vacchino**
*En la era de la globalización:
Espacios y opciones de integración*
- **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**
El proceso de integración regional y el comercio intrarregional
- **Embajador Juan F. Rojas Penso**
Articulación y convergencia de los acuerdos de integración en el ámbito de la ALADI
- **Michele A.M. Lowe**
Relaciones entre la UE y el Caribe después del año 2000
- **Entrevista a Carlos Pérez del Castillo / Albert Fishlow**
Globalización, comercio e integración
- **Documentos**