

CAPITULOS

El comercio en las economías de América Latina y el Caribe

Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain



50

ABRIL
JUNIO
1997



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

**El comercio en las
economías de América
Latina y el Caribe**

DONACION

50

ABRIL
JUNIO
1997

Comité Editorial

Emb. Carlos J. Moneta
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
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:
Diego Rivera, 1886-1957
(mexicano)
"Mujer con alcatraces", 1955
Oleo sobre tela
56,5 x 78,4 cm.
Fundación Museo de Bellas Artes,
Caracas, 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 obtenerse por Internet en la WWW del SELA: <http://lanic.utexas.edu/~sela> <http://www.sela.org> o 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. 8.000
(incluye envío por correo)

Diseño: COGRAF
Diseño portada: Arte TIP
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Gráficas Franco, s.r.l.

Déposito Legal 83-0198

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Editorial | 5 |
| Enfoques | |
| Andrea Manzella | 7 |
| El papel de los parlamentos ante la globalización y la integración regional | |
| Ney Lopes | 17 |
| Repercusiones de la globalización en el desarrollo: la integración como respuesta | |
| Carlos J. Moneta | 29 |
| Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros | |
| Análisis | |
| Diana Tussie | 49 |
| El margen de maniobra en las nuevas normas del comercio internacional | |
| Vivianne Ventura | 65 |
| El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC | |
| Craig VanGrasstek | 79 |
| Latinoamérica y Estados Unidos: ¿un paso adelante, dos atrás? | |
| Jesús Puente Leyva | 93 |
| Retos y oportunidades del Acuerdo de Libre Comercio de los Tres | |
| Miguel Ceara Hatton | 105 |
| Asociación de Estados del Caribe: el papel del comercio y el turismo | |
| Neville Blake | 119 |
| La Ronda Uruguay y la creación de un régimen antidumping: el caso de Trinidad y Tobago | |
| Entrevista | |
| Luiz Felipe Lampreia | 132 |
| El ALCA como instrumento de la inserción internacional | |
| Documentos | |
| Acta de Sucre | 137 |
| Declaración Ministerial de Belo Horizonte | 149 |

Tribuna

Julio María Sanguinetti 158
Globalización, relaciones hemisféricas e integración regional

Fernando Naranjo 166
**Hacia una política exterior centroamericana:
el papel de Costa Rica**

Tim Fischer 178
**El futuro de las relaciones comerciales y de
inversión entre Australia y América del Sur**

Debates

Viviane Forrester 187
El horror económico

Notas Estratégicas

Secretaría Permanente del SELA 201
**El Área de Libre Comercio de las Américas:
la hora de las decisiones**

Secretaría Permanente del SELA 209
¿Quién le tema a la coordinación macroeconómica?

En distintas épocas y con distintos enfoques ideológicos, las doctrinas económicas han coincidido en señalar el papel del comercio como motor del crecimiento económico. En efecto, la experiencia de los países industrializados y, en la última década, la de los "tigres asiáticos", así lo demuestran.

La globalización de la economía mundial debe principalmente sus avances a los flujos comerciales de bienes y servicios. Asimismo, todo proceso de integración regional se establece, se consolida y se profundiza gracias a la interdependencia comercial entre sus miembros. A nivel hemisférico, el proyecto de una zona de libre comercio de Alaska hasta la Tierra del Fuego introduce importantes perspectivas de cambio en las relaciones económicas de los países involucrados y en el sistema de comercio mundial en su conjunto. De esta forma, el diseño de políticas comerciales que logren preservar los intereses nacionales en todos los escenarios que inciden sobre el desarrollo de un país se ha convertido en una pieza clave en las estrategias de nuestros países.

A la tradicional atención que ameritan estos temas se añade, más recientemente, el análisis de la articulación de las tres dimensiones del comercio internacional, observadas desde distintos ángulos en el presente número de Capítulos. La dimensión multilateral, marcada por la nueva normativa acordada en la Ronda Uruguay y por el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio; la dimensión regional, en la cual cabe considerar, por una parte, el tema general de la integración como respuesta a la globalización, y por otra parte la aparición de esquemas subregionales novedosos, como el Grupo de los Tres o la Asociación de Estados del Caribe; por último, la dimensión hemisférica que incluye el análisis de un elemento fundamental en el proyecto del Área del Libre Comercio de las Américas como es la política de los Estados Unidos, al igual que los resultados de la reciente reunión de Ministros de Comercio de Belo Horizonte.

Las ideas que el Presidente del Uruguay, Julio María Sanguinetti, y el Canciller de Costa Rica, Fernando Naranjo, expusieron en sus conferencias en el SELA, así como el artículo del Secretario Permanente sobre la inserción externa de América Latina y el Caribe, permiten reflexionar sobre el contexto más amplio en el cual se ubican las decisiones de los países de la región en cuanto a su política comercial.

Por último, se incorpora la sección Debates que en este número de Capítulos, contiene un extracto del polémico libro "El Horror Económico" de la novelista y crítica literaria francesa Viviane Forrester, cuyo éxito está superando las fronteras europeas. Sus reflexiones novedosas sobre el modelo de civilización que se está gestando como producto de la economía globalizada trascienden y cuestionan los diagnósticos y pronósticos más avanzados de los pensadores actuales en relación con la evolución de nuestras sociedades. La señora Forrester aporta una visión crítica y provocativa de las mutaciones económicas, sociales y culturales que vivimos día a día, pero que por su rapidez y alcance difícilmente logramos entender a cabalidad.

El papel de los parlamentos ante la globalización y la integración regional

El autor plantea que la función objetiva de los parlamentos es estar en primera línea, incluso delante de los gobiernos, para señalar los peligros de la globalización y proponer soluciones. Particularmente analiza el papel que deberían adoptar los parlamentos ante las políticas de las instituciones internacionales de gobierno económico y el doble fenómeno de la globalización y la regionalización, para concluir que la «nueva política» trata de fundar una democracia sin fronteras que pueda comprender la racionalidad de los procesos económicos reales, pero también «ver» al ciudadano junto al «consumidor global».

Globalization and Regional Integration: The Role of Parliament

The author argues that the objective role of Parliaments is to take the lead in pointing out the dangers of globalization and suggesting solutions. He analyzes the position Parliaments should adopt regarding international economic institutions' policies and the phenomena of globalization and regionalization. He concludes by arguing that the «new policy» attempts to establish a democracy without borders capable to understand real economic developments, but also to «see» the common citizen in the «global consumer».

Le rôle des parlements face à la mondialisation et à l'intégration régionale

Selon l'auteur, les parlements doivent, de par leur mission objective, se situer en première ligne, voire à l'avant-garde des gouvernements, pour signaler les dangers de la globalisation et proposer des solutions. Il analyse en particulier le rôle qu'ils devraient assumer face aux politiques des institutions internationales de gestion économique et le double phénomène de la mondialisation et de la régionalisation, pour aboutir à la conclusion que la «nouvelle politique» s'efforce d'instaurer une démocratie sans frontières à même de saisir la rationalité des processus économiques réels sans pour autant «perdre de vue» le citoyen et le «consommateur global».

O papel dos parlamentos ante a globalização e a integração regional

O autor propõe que a função objetiva dos Parlamentos consiste em permanecer na primeira linha, inclusive ante os governos, para destacar os perigos da globalização e propor soluções. Analisa de maneira particular o papel que os Parlamentos deveriam adotar ante as políticas das instituições internacionais de governo econômico e ante o duplo fenômeno da globalização e da regionalização, para chegar a conclusão de que a «nova política» tenta fundar uma democracia sem fronteiras que possa compreender a racionalidade dos processos econômicos reais, mas também «ver» o cidadão junto ao «consumidor global.»

El papel de los parlamentos ante la globalización y la integración regional

↔ **Andrea Manzella**

Diputado del Parlamento Europeo

Ponencia presentada en la XIII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina, celebrada en Caracas, del 19 al 22 de mayo de 1997 y organizada por el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano.

I. El deber de representación parlamentaria en tiempos de globalización

Por vocación constitucional, el cometido de los Parlamentos es defender algunos bienes públicos fundamentales, sea cual sea el sistema constitucional en el que actúan. La reflexión parlamentaria europea y latinoamericana sobre los fenómenos de la globalización y de la integración ha de partir de esta toma de conciencia jurídica y política.

Estos bienes públicos constituyen el deber de representación de los Parlamentos hacia la sociedad civil que los expresa. La esencia, original y permanente, del deber de representación parlamentaria es salvaguardar la identidad de la comunidad política de referencia.

Esto no significa defender el inmovilismo sino intervenir en favor de un desarrollo de la comunidad sostenible y coherente con su estructura cultural, su vocación productiva, sus recursos de trabajo y los derechos de las personas que conviven en la misma.

Identidad cultural, destino productivo, radicación laboral, fundamentos constitucionales de los derechos: estos son los cuatro bienes públicos primarios cuya protección es misión de los Parlamentos. Precisamente, son éstas las cuatro dimensiones de la identidad que la globalización pone en peligro. La necesidad de garantizar condiciones homogéneas a una producción masiva y garantizar ganancias cada vez más elevadas a la inversión financiera ha dado origen a amplios fenómenos de nivelación y homogeneización cultural de traslado de los modos

de producción, de abandono de los recursos laborables y de depreciación de los derechos del trabajo y del trabajador.

II. Los parlamentos frente a los efectos de la globalización

La función objetiva de los parlamentos es estar en primera línea, incluso delante de los gobiernos, para señalar los peligros de la globalización y proponer soluciones. Pero estas soluciones no pueden ser neoludistas. Al contrario, el análisis parlamentario ha de reunir tres características:

1. Se ha de llevar a cabo, sin perjuicios, sobre los procesos reales que se denominan globalización. El análisis ha de distinguir, al mismo tiempo que los aspectos negativos mencionados, los aspectos positivos, que tienen la misma extraordinaria evidencia. Estos aspectos son los siguientes: el multiplicador de riqueza mundial que constituye la libre circulación de mercancías, personas, capitales y servicios; la constitución de un área global de cultura común del rigor económico; el acceso al trabajo y a la historia de amplios grupos de humanidad hasta ahora «sumergidos»; la difusión progresiva de una conciencia social de los derechos de la persona.

2. El análisis parlamentario ha de distinguir claramente entre los automatismos necesariamente vinculados al desarrollo informativo, a la economía de los transportes, a las dimensiones articuladas de la producción, a la presión migratoria, a las corrientes de inversión financiera y la ideología, absoluta y definitiva, que trata de desarmar no sólo una imposible oposición a la globalización sino también el posible esfuerzo conceptual—económico, político y jurídico— para controlar sus repercusiones, tanto positivas como negativas, en la comunidad.

3. Por último, el análisis parlamentario deberá desembocar en la propuesta de nuevas políticas económicas e institucionales. Dichas políticas habrán de dirigirse, mediante una adecuada «canalización», al aprovechamiento máximo de los beneficios de la globalización. Esto puede lograrse gracias a:

la cultura de la estabilidad monetaria; el desmantelamiento de los obstáculos burocráticos y fiscales de los mercados mediante el adecuado funcionamiento de la competencia; la creación de puntos de excelencia organizativa para la localización de las inversiones directas productivas; la formación de sectores laborales cada vez más preparados a la cultura de la flexibilidad.

Las «nuevas políticas» se destinarán a preparar una red de defensas interinstitucionales contra los efectos negativos de la globalización. Defensas que serán tanto más eficaces cuanto

“

La función objetiva de los parlamentos es estar en primera línea, incluso delante de los gobiernos, para señalar los peligros de la globalización y proponer soluciones

”

que se construirán en términos positivos, homogéneos con las lógicas de mercado y su evolución. Esto significa:

- gestión de la economía en espacios cada vez más amplios y «más cercanos» de las dimensiones reales de los fenómenos económicos (una especie de «subsidiariedad hacia arriba»);
- opciones políticas que no sean contrarias al mercado y que favorezcan, entre los posibles «capitalismos», el que en mayor medida respete las culturas, los sistemas de producción, la vocación laboral, los derechos personales, y utilizarlo para dar impulso a la política y a la legislación;
- políticas que amorticen el desempleo y la infrautilización de los recursos laborales, para que los presupuestos públicos sufragan la flexibilidad, una vez que las empresas hayan cumplido con una obligación recíproca de «estabilidad mínima».

III. Los parlamentos frente a las instituciones internacionales de gobierno económico

Frente a los procesos de globalización, las propuestas políticas parlamentarias europeas y latinoamericanas han de tener en cuenta, para ser eficaces, su interacción con las políticas de las instituciones de gobierno global de la economía (Banco Mundial; Fondo Monetario Internacional; Organización Mundial de Comercio; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Respecto de estas instituciones y sus procedimientos, y de los técnicos de gran capacidad que las dirigen, la actitud de los parlamentos, para ser constructiva con vistas a un *new deal*, ha de evitar tanto la hostilidad preconcebida como la aceptación acrítica de la doctrina única que con frecuencia caracteriza sus intervenciones.

Las organizaciones económicas internacionales han de desempeñar un papel decisivo contra las políticas de liquidación de los Estados. Su objetivo es eliminar de los mercados mundiales los obstáculos jurídicos, las instituciones, los obstáculos aduaneros, las políticas inflacionistas, los grandes riesgos de cambio, la acumulación anormal de deuda pública. Es decir, desempeñan una acción de persuasión operativa para estabilizar unas condiciones homogéneas de desarrollo, para una cultura común de salud financiera, para establecer nuevos mecanismos fiscales que no reproduzcan de forma repetitiva los daños del pasado. El buen funcionamiento del nuevo orden internacional, libremente aceptado en el momento de la ratificación de los correspondientes tratados por los parlamentos, se funda ampliamente en el buen funcionamiento de estos organismos supranacionales.

Por otra parte, queda bien claro en la conciencia institucional de los parlamentos europeos y latinoamericanos que los organismos de gobierno global de la economía, aunque constituyan una autoridad que ha de actuar en condiciones de absoluta independencia y autonomía, no pueden cruzar la última frontera entre técnica y política.

Esta frontera, en definitiva, queda fijada por los cuatro bienes públicos que forman el núcleo esencial del deber de representación de los Parlamentos: la identidad cultural, la vocación productiva, los recursos laborales y los derechos personales.

Frente a los organismos de gobierno global de la economía, los Parlamentos ya no pueden reivindicar una obsoleta y en todo caso ilusoria «soberanía del presupuesto». Sin embargo, aunque respeten las obligaciones macroeconómicas indicadas por dichos organismos y aunque adopten las medidas que estos proponen contra las distorsiones estatales, origen de corrupción generalizada, los parlamentos tienen el derecho y el deber de defender los bienes públicos esenciales.

Este delicado equilibrio parlamentario implica difíciles opciones de técnica política que consisten en una mezcla de persuasión moral, incentivos fiscales y financieros, estudio detenido de las condiciones y tradiciones de la economía productiva así como de los mercados laborales en los que habrán de incidir los reajustes estructurales. La representación parlamentaria ha de hacerse cargo de forma responsable de los inevitables automatismos transportados por las corrientes de fondo del desarrollo mundial y que «se repiten» en las políticas consecuenciales de las instituciones internacionales (las innovaciones científicas y tecnológicas, la explosión de la interdependencia social y cultural del pueblo global, la suma flexibilidad de las localizaciones productivas). Pero los parlamentos también tienen que actuar para que estas corrientes queden canalizadas, «racionalizadas» y «humanizadas» en los términos de las culturas (históricas, productivas, laborales y jurídicas) de las regiones, de las ciudades, de las comunidades indígenas y de los pueblos que representan.

En esto consiste la decisiva diferencia entre la evaluación parlamentaria y la evaluación de las instituciones de gobierno global de la economía. Estas han de emitir en condiciones de neutralidad subjetiva y objetiva (que sin embargo con frecuencia no es suficiente para evitar el riesgo de una «ideología de institución») un juicio técnico, facilitar los datos macroeconómicos de base y los de la meta. En cambio, los Parlamentos son los que, partiendo de esos mismos datos, han de emitir un juicio «político» y formular la consiguiente propuesta política para

alcanzar los objetivos programados. En definitiva, el papel de las instituciones económicas supranacionales no puede llegar hasta la expropiación total de las políticas parlamentarias. Existe una subsidiariedad, en este caso hacia abajo, que se ha de salvaguardar absolutamente para los parlamentos. Esto, también en interés de la eficacia de las medidas de reajuste estructural. Esta eficacia depende en gran medida de un conocimiento profundo de las características económicas territoriales, de la organización del gobierno local, del calendario de las intervenciones respecto de las condiciones sociales reales, del consenso recogido.

IV. Los parlamentos ante la globalización y la regionalización

La reflexión de los parlamentos europeos y latinoamericanos sobre la globalización deberá también plantearse la cuestión globalización-regionalización. Es decir, aclarar si los procesos de integración regional en los que intervienen en distinta medida (Unión Europea, Mercosur, ANALC, Pacto Andino, Proceso Centroamericano) constituyen etapas intermedias o bien fases críticas en el camino hacia el universalismo económico (doctrina indiscutida de las instituciones internacionales, especialmente de la OMC).

La respuesta a esta cuestión será resultado del análisis de la especificidad del papel que las instituciones políticas pueden desempeñar frente a los fenómenos de globalización. Se entenderá entonces que la dimensión regional multiestatal es la que, por dimensión territorial, afinidades culturales, vocación productiva y concepción jurídica, permite el ejercicio del deber de representación política en mejores condiciones.

No obstante, esta constatación no resuelve el problema. Aunque la dimensión territorial constituya un factor decisivo para la eficacia de las instituciones democráticas, es muy posible que con fórmulas de tipo federal, en un espacio económico único, convivan también órganos parlamentarios diferenciados (Latinoamérica podría ser un ejemplo de vanguardia con sus órganos parlamentarios parciales como el Parlacen, el Parlamento Andino, la Comisión Parlamentaria de Mercosur, el Parlamento Amazónico, el Parlamento Indígena, órganos que se vinculan al Parlamento Latinoamericano). El regionalismo multiestatal, incluso cuando está estructurado en forma parlamentaria, no es un obstáculo para el universalismo económico.

No obstante, tampoco puede considerarse una simple etapa intermedia en el proceso de globalización, un momento de

“
El papel de las
instituciones
económicas
supranacionales
no puede llegar
hasta la
expropiación total
de las políticas
parlamentarias.
”

integración geográficamente delimitada para facilitar el fin último de la integración global.

En realidad, la integración regional, sobre todo en el caso de uniones regionales parlamentarizadas, es decir de las regiones multiestatales políticamente más «maduras», otorga valor añadido al marco económico real.

Este valor añadido viene dado por la capacidad de ponderación supranacional del desarrollo económico en curso y, en consecuencia, de la posibilidad de medidas de gestión económica adaptadas a una dimensión significativa tanto por extensión geográfica como por volumen financiero o por número de consumidores.

La fase regional no es la simple «preparación» de un espacio económico previo a un espacio mayor. Es, más propiamente, la construcción de un sujeto político e institucional que se plantea, en dimensiones supranacionales, las andaduras del mercado en plazos y en medidas más eficaces de lo que podrían lograr cada una de las componentes estatales. Naturalmente, el marco de constitución material internacional en el que se inscriben las uniones regionales es la fundamental del mercado abierto, según los principios de libre competencia. No obstante, el «paso» regional es el más adecuado para introducir en el desarrollo económico criterios reguladores que, sin contradecir aquel principio fundamental, hacen del mismo algo «distinto» de cualquier otro ejemplo de «economía salvaje».

En esta fase resultan posibles tanto eficaces políticas de acompañamiento de los efectos positivos de la globalización como las políticas de defensa contra sus efectos negativos. Un verdadero gobierno económico regional puede manifestarse:

1. A través de la coordinación de políticas selectivas de las inversiones:
 - con el fomento de las inversiones directas productivas y de las inversiones de más alta intensidad laboral;
 - con la creación de condiciones favorables para el accionariado popular, el accionariado de los asalariados y de otros *stakeholders*;
 - con el fomento de la localización de empresas que garanticen un mínimo de «estabilidad» de ingresos;
 - con la promoción, incluso mediante el control de empresas afianzadas, de iniciativas empresariales juveniles;
 - con el tratamiento, sobre una base regional, de las condiciones para la reducción equilibrada de la deuda exterior de los Estados miembros;
 - con instituciones que contrarresten el monopolio a escala

- regional (también para las concentraciones de propiedad de la tierra);
 - otorgando a los organismos regionales cuotas de capital privilegiado (golden share) en empresas de interés público con sede en la región;
2. A través de la coordinación de las políticas de empleo:
- con la creación de vínculos funcionales entre formación profesional y flexibilidad laboral;
 - otorgando a las comunidades locales y a las familias las condiciones para hacer frente al gasto público que supone el desempleo;
 - fomentando la movilidad reversible de los trabajadores en un espacio laborable más amplio que el nacional;
 - con la creación de movimientos sindicales transnacionales estableciendo vínculos entre las empresas multinacionales con formas de representación sindical regional.

Este gobierno de las políticas económicas a escala regional es el más alto resultado a que deben tender los acuerdos de integración. Éste constituye también el momento institucional en que se puede reconocer una verdadera unión política.

Es la meta que aún no ha alcanzado la Unión Europea. Los Estados europeos han preferido aplazar el problema del gobierno supranacional de las políticas económicas al momento de constitución de una unión monetaria, de un Banco Central Europeo, de una moneda única (el Euro). No obstante, los últimos Consejos Europeos a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, han demostrado que la cuestión sufre fuerte aceleración. Actualmente, oscila entre temores opuestos: los que temen que un gobierno europeo para los asuntos económicos constituya un verdadero riesgo para la independencia del Banco Central Europeo y los que, al contrario, temen un poder «monetario» excesivo del Banco Central, sin una serie de evaluaciones de los aspectos económicos y sociales.

En cualquier caso, precisamente con la difícil y aún precaria experiencia de la unificación monetaria, la Unión Europea ha demostrado la capacidad de una región integrada para guiar la convergencia de quince políticas estatales presupuestarias a través de parámetros económicos fruto de un convenio jurídico y político libremente estipulado en Maastricht del 7 de febrero de 1992 no «importados» del mercado. Con ello se demuestra que incluso en tiempos de globalización, una opción política, con amplios márgenes de arbitrariedad, puede ser «adoptada» por los mercados (y no sólo por el mercado europeo). Es decir, los

“

El gobierno de las políticas económicas a escala regional es el más alto resultado a que deben tender los acuerdos de integración.

”

mercados han conformado y siguen conformando sus evaluaciones sobre esos parámetros convencionales que se han convertido en referencia también para los países no europeos. Sea cual sea el resultado final del esfuerzo iniciado en Maastricht, el resultado europeo es altamente instructivo puesto que ha roto el mito de la necesaria pasividad de la política y del derecho ante el avance «automático» de la globalización. Naturalmente, lo que hay que subrayar al mismo tiempo es que los parámetros de Maastricht, aunque decididos a discreción de los Estados europeos, se oponen desde el punto de vista tanto cultural como estructural a las medidas tradicionales de dirigismo público de carácter administrativo. Estos parámetros forman parte de las lógicas de fondo del mercado y, al poner rígidos límites a los desequilibrios de las finanzas públicas, la inflación, la devaluación, tratan de crear un espacio económico sin distorsiones de tipo estatal.

“
*a lección, válida
 para cualquier
 experiencia
 regional, es que
 la política y el
 derecho pueden
 recuperar
 espacio y poder
 frente a la
 economía.*

Más allá de esta necesaria homogeneidad de las tendencias básicas del mercado, la Unión Europea se ha movido con gran libertad de instrumentos, de calendario y de equilibrios macroeconómicos. La lección, válida para cualquier experiencia regional, es que la política y el derecho pueden recuperar espacio y poder frente a la economía.

Esta lección es naturalmente mucho más justificada para las experiencias regionales parlamentarizadas, es decir, aquellas cuyo proceso de integración va acompañado de instituciones de democracia parlamentaria supranacional. La representación y el control parlamentario, colocados en el justo nivel institucional, de los procesos de integración, son el factor que mejor que cualquier otro contribuye a equilibrar las razones de la economía con las de la sociedad civil. Los Parlamentos nacionales son también el mejor «procedimiento de comunicación política» para la cooperación entre las regiones multiestatales del mundo.

V. Los parlamentos frente a la integración regional

La respuesta de la integración regional a la globalización no se basa por tanto, en una oposición entre concepciones económicas; al contrario, los datos objetivos demuestran hoy que, por lo menos en el caso de los procesos productivos reales, las empresas multinacionales entienden la «globalización» como la creación de redes regionales de sus proveedores y de aproximación a los consumidores. Viceversa, tanto en las integraciones regionales institucionalizadas como en las integraciones regionales de hecho, el pacto asociativo de base es la creación de condiciones de competencia cada vez mayores, en el interior de

la Unión, y el respeto de las normas de la OMC en su exterior. Los dos fenómenos tienden por lo tanto a componerse y sostenerse mutuamente. No se puede olvidar que la globalización es un fenómeno centrífugo y de carácter microeconómico (fruto de las opciones y de los comportamientos de una infinidad de empresas y de operadores). La regionalización no se limita a crear una entidad económica, sino que es un fenómeno político, de carácter centrípeto (fruto de las opciones de los Gobiernos y de los Parlamentos).

Debido a su especificidad, la región multiestatal es el lugar en el que hoy se puede captar el carácter proteico de la globalización. El patrimonio institucional heredado de la historia se ha de utilizar para inventar un nuevo constitucionalismo, un nuevo derecho público de la economía. Los ordenamientos de la integración regional no habrán de «romper» el mercado global sino crear «gobiernos no espaciales», interesados en cruzar los fenómenos económicos en una lógica funcional y no territorial.

Es la concepción de una economía mundial interdependiente pero dotadas de varios niveles de gobierno. En esta concepción la norma jurídica que protege los derechos y las normas sociales y ambientales se ha de considerar una «regla de compatibilidad» entre los distintos valores existentes y no una regla de supremacía de algunos Estados sobre otros. Es decir, la regla que, en definitiva, fija la «rigidez de la flexibilidad».

Frente a la globalización, la «nueva política» trata de fundar una democracia sin fronteras que pueda comprender la racionalidad de los procesos económicos reales pero también «ver» al ciudadano junto al «consumidor global» y reunir responsabilidad y poder (también cuando dicho poder lo tienen las grandes empresas multinacionales o las grandes instituciones internacionales).

En un mundo en el cual «las grandes culturas humanas», que han permanecido separadas durante milenios, están trabajosamente «encontrándose» en una realidad que, cada vez con más frecuencia, es un «collage de tiempos y de mundos heterogéneos», la respuesta de la integración regional, de la «soberanía colectiva», sigue siendo, en definitiva, la antigua respuesta de la democracia.

“
 En un mundo en el cual «las grandes culturas humanas» están trabajosamente «encontrándose», la respuesta de la integración regional, de la «soberanía colectiva», sigue siendo, en definitiva, la antigua respuesta de la democracia.
 ”

**Repercusiones de la globalización en el desarrollo:
la integración como respuesta**

El autor analiza la actual etapa de la globalización como una interacción de la regionalización de los mercados de bienes y servicios, el progreso tecnológico vertiginoso y la generalización de los sistemas flexibles de producción, frente a los cuales América Latina y el Caribe deben alcanzar una integración efectiva a través del desarrollo de mercados interiores dotados de ambiente competitivo y orientados a la eficiencia económica.

Para alcanzar este objetivo, estima que los países deberán recuperar la credibilidad del Estado, desarticular las estructuras de concentración del poder político y económico, y superar la deuda social con los pueblos. En ese marco, destaca la conveniencia de avanzar en la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, propuesta por el Grupo de Río en diciembre de 1991.

The Repercussions of Globalization on Development: Integration as the Answer

The author analyzes the current globalization trend, viewing it as the interaction between the regionalization of markets in goods and services, rapid technological progress and the generalization of flexible systems of production. In light of this, Latin America and the Caribbean must aim for effective integration through the development of internal, competitive and economically efficient markets.

In order to reach such goal, countries will need to rescue the State's credibility, dismantle the structure that allows for concentration of political and economic power, and settle their social debt with their people. Within this framework, the author points out that it would be convenient to continue working toward the creation of the Latin American Community of Nations, proposed by the Rio Group on December, 1991.

**Les répercussions de la mondialisation sur le développement:
l'intégration en tant que réponse**

L'auteur analyse l'étape actuelle de la mondialisation caractérisée par une interaction de la régionalisation des marchés des biens et des services, un progrès technologique vertigineux, et la généralisation de systèmes flexibles de production, face auxquels l'Amérique latine et les Caraïbes doivent parvenir à une intégration effective en développant des marchés intérieurs compétitifs orientés vers l'efficacité économique.

Pour atteindre cet objectif, les pays devront à son opinion restaurer la crédibilité de l'Etat, démanteler les structures de concentration du pouvoir politique et économique et solder leur dette sociale envers leurs peuples. Il souligne en l'occurrence qu'il convient de progresser vers la création de la Communauté latino-américaine des nations, proposée par le Groupe de Río en décembre 1991.

Repercussões da globalização no desenvolvimento: a integração como resposta

O autor analisa a atual etapa da globalização como uma integração da regionalização dos mercados de bens e serviços, do progresso tecnológico vertiginoso e da generalização dos sistemas flexíveis de produção, diante dos quais a América Latina e o Caribe devem atingir uma integração efetiva através do desenvolvimento de mercados internos dotados de ambiente competitivo e orientados para a eficiência econômica.

Para atingir este objetivo, estima que os países devem recuperar a confiança do Estado, desarticular as estruturas de concentração do poder político e econômico, e superar a dívida social com os povos. Neste contexto, destaca a conveniência de avançar na criação da Comunidade das Nações, proposta pelo Grupo do Río em dezembro de 1991.

Repercusiones de la globalización en el desarrollo: la integración como respuesta

✦ Ney Lopes

Diputado del Congreso de la República Federativa de Brasil y Secretario General del Parlamento Latinoamericano.

Extractos de la ponencia presentada en la XIII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea/América Latina, realizada en Caracas, del 19 al 22 de mayo de 1997, organizada por el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano.

I. Globalización comercial y financiera

De una manera muy general, puede definirse el proceso de globalización como la expansión de la actividad económica, de manera simultánea, sin que las fronteras nacionales constituyan obstáculos de relieve. Se acostumbra asociar la idea de globalización a la mera ampliación del comercio internacional de mercancías, lo que se aplica a la actualidad. De hecho, cabe observar que, en los 19 años transcurridos entre 1977 y 1996, mientras que el PIB mundial creció un 83%, el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó un 167% y el volumen total del comercio mundial de bienes y servicios un 158%. Debe señalarse asimismo la reducción significativa de los niveles de protección arancelaria registrada tras la II Guerra Mundial, bajo los auspicios del GATT. En resumen, independientemente de los parámetros que empleemos, no puede negarse la explosión del comercio mundial en los últimos años.

No obstante, en nuestra opinión, el hecho de identificar la globalización con la mera generalización del multilateralismo comercial únicamente refleja una parte de un fenómeno más amplio. En primer lugar, no se toman en cuenta los significativos incrementos registrados en los flujos de inversión directa. Entre 1982 y 1992, por ejemplo, estos flujos aumentaron en un porcentaje medio del 30% anual en el mundo, un ritmo de crecimiento cinco veces superior al del comercio mundial y 10 veces superior al del producto mundial. Cabe estimar que, a lo largo de dicho período, las inversiones directas exteriores aumentaron de los 500.000 millones de dólares (EE.UU.) a los dos billones de dólares.

En segundo lugar, la visión simplista de la globalización como mero multilateralismo no consigue explicar los obstáculos al comercio creados por los países industrializados. Efectivamente, el propio GATT señala que, en los últimos diez años, 63 países en desarrollo redujeron de manera significativa sus restricciones aduaneras. Sin embargo, durante el mismo período 22 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elevaron sus barreras, especialmente las no arancelarias, que inciden en los productos agrícolas, productos siderúrgicos, aparatos electrónicos, calzado y prendas de vestir. Se calcula que el porcentaje del comercio de productos manufacturados afectado por estas medidas proteccionistas aumentó desde el 14% del total, en 1981, a más del 19% en 1990.

En tercer lugar, la visión meramente comercial de la globalización olvida uno de los fenómenos más importantes de los últimos años: la globalización de las finanzas. Ilustraremos este proceso con algunos datos estadísticos. Las transacciones diarias en los mercados de cambio evolucionaron de 15.000 millones de dólares en 1973 a 1,3 billones el pasado año, una cantidad casi 60 veces superior al flujo comercial diario. Asimismo se calcula que el total de los activos financieros objeto de transacción en el mundo aumentó de los 5 billones en 1980 a 35 billones en 1992, lo que equivale al doble del PIB de todos los países de la OCDE reunidos.

Incluso la propia Latinoamérica entró en este proceso. Los países de la región lanzaron, sólo en el pasado año, emisiones en títulos en los mercados internacionales voluntarios de renta fija por un valor de 67.300 millones de dólares, un incremento superior al 90% con respecto al total de emisiones de 1995. Por su parte, entre 1990 y 1994, la región fue receptora líquida, como media anual, de 40.100 millones de dólares, alcanzando las inversiones directas la cantidad de 11.900 millones de dólares, mientras que la media anual entre 1983 y 1989 fue de 16.600 millones de salida líquida de capitales. Asimismo la media anual de inversiones de los países desarrollados en los mercados de capitales denominados emergentes alcanzó entre 1990 y 1993 los 44.900 millones de dólares, de los cuales más de 33.000 millones de invirtieron en Latinoamérica y en el Caribe. Además, la cotización bursátil internacional de empresas de la región superó los 6.000 millones de dólares en 1993.

II. Causas y efectos de la globalización

¿Cómo pudo llegarse a cifras tan impresionantes? Suele explicarse esta eclosión de las finanzas mundiales con menciones vagas a la «desregulación» o a las «innovaciones tecnoló-

gicas», confiriendo a estos factores un carácter más o menos autónomo. En realidad, somos de la opinión de que la globalización financiera registrada en los últimos 15 años fue, al mismo tiempo, causa y efecto de la globalización comercial concomitante. Sin embargo, también fue causa y efecto de tres fenómenos simultáneos: la expansión del comercio mundial, la actuación más libre de los mercados financieros y las innovaciones registradas en las prácticas y en los instrumentos de dichos mercados. Hubo, pues, de este modo tres canales de influencia y fortalecimiento mutuos.

En el primero de ellos, la expansión del comercio mundial en el decenio de 1970 aceleró la demanda de recursos para financiar los flujos más importantes de bienes y servicios. En contrapartida, la ampliación de los mercados de capitales internacionales produjo la disponibilidad de liquidez necesaria para la propia expansión del comercio. En el segundo canal de influencia, las restricciones reguladoras en los países desarrollados fomentaron la búsqueda de innovaciones financieras en el exterior por parte de las instituciones participantes, a semejanza de la creación de los denominados «Euromercados» en el decenio de 1950. De este modo creció el volumen de las transacciones bancarias transfronterizas. En compensación, esa masa de recursos disponibles en el exterior obligó a las entidades de carácter no internacional, a promover su cuota de innovaciones en los productos y servicios ofrecidos a los consumidores nacionales. Por último, la expansión de los mercados financieros situó a las entidades que todavía estaban sujetas a las restricciones domésticas en desventaja competitiva frente a los competidores exteriores, lo que dio origen a presiones en los gobiernos respectivos para acelerar la desregulación de los mercados financieros. Evidentemente, el proceso de desregulación contribuyó a la globalización financiera.

Además de la acción recíproca entre el comercio, las innovaciones financieras y la desregulación de los mercados financieros por una parte, y la expansión de las finanzas globales, por otra, algunos factores específicos contribuyeron a acelerar las tendencias apuntadas. En primer lugar, la importante afluencia de petrodólares a partir del inicio del decenio de 1970 y la existencia de grandes desequilibrios en las cuentas exteriores de las principales economías a partir del final de dicho decenio produjeron importantes flujos de capital entre los países, lo cual reforzó la expansión de los flujos financieros internacionales. En segundo lugar, también tiene su origen en esta época la tendencia al incremento de los niveles y de la inestabilidad de los tipos de interés estadounidenses, lo cual exacerbó la preocupación por la inestabilidad de las paridades monetarias. El aumento de la actividad comercial y la expansión de las finanzas internacio-

“
La globalización financiera registrada en los últimos 15 años fue causa y efecto de tres fenómenos simultáneos: la expansión del comercio mundial, la actuación más libre de los mercados financieros y las innovaciones registradas en las prácticas y en los instrumentos de dichos mercados.
 ”

nales en un marco de inestabilidad de los cambios y de los tipos de interés provocaron la aparición de una importante demanda de técnicas de protección contra riesgos financieros como consecuencia de la inestabilidad de dichas variables. Por este motivo, se desarrollaron los denominados mercados de «derivados» — como los de futuros y de opciones— destinados a reducir dichos riesgos y que sirvieron de impulso adicional para la aparición de innovaciones financieras.

El vertiginoso avance tecnológico en los ámbitos de la informática y de las telecomunicaciones registrado a partir del decenio de 1980 se reveló de suma importancia para la aceleración del proceso de globalización financiera.

Por otra parte, al igual que con la globalización de las finanzas, algunos factores confluyeron de manera circular en el proceso de expansión del comercio y de las inversiones transfronterizas, reforzando y siendo reforzados al mismo tiempo por la globalización. Creemos que dos aspectos desempeñaron un papel destacado en este fenómeno: por una parte, la propia globalización financiera; por otra, la generalización de una nueva forma de organización industrial en las grandes empresas del Primer Mundo, esto es, el sistema «post Ford» o «flexible» de producción.

Al contrario que la tradicional organización de tipo «Ford», el sistema «post Ford» de producción propugna la integración entre la planificación y la ejecución de la actividad industrial, implicando la organización de los trabajadores en equipos flexibles y relativamente autónomos y reuniendo mano de obra dotada de múltiples habilidades y de capacidades de aprendizaje. Otro aspecto muy importante asociado a este sistema productivo es la relación de estrecha colaboración, con vínculos de largo plazo, entre los productores y sus proveedores y clientes. Queda establecida, pues, una organización «en red», por la que se unen elementos situados en etapas diferentes del proceso de producción.

Como consecuencia de la generalización del sistema «post Ford», las características de la producción flexible dieron origen a dos tendencias que tomaron cuerpo a partir de comienzos del decenio de 1980 y determinaron el rumbo del proceso de globalización. En primer lugar, la disminución de la importancia de los costes de la mano de obra en relación con los costes totales del producto, como fruto de la automatización, de la pérdida de importancia de la mano de obra poco especializada (y, por lo tanto, barata) y del crecimiento del volumen de inversión en I+D (investigación y desarrollo) a escala global. En segundo lugar, la importancia de la proximidad física entre los productores, por una parte, y sus proveedores y clientes, por otra, lo que supuso la afirmación de las estructuras «en red».

“
Como consecuencia de la generalización del sistema «post Ford», las características de la producción flexible dieron origen a dos tendencias: la disminución de la importancia de los costes de la mano de obra en relación con los costes totales del producto y la importancia de la proximidad física entre los productores, por una parte, y sus proveedores y clientes, por la otra.

La unión de ambos factores con el aumento de las tendencias proteccionistas del Primer Mundo a partir del decenio de 1980 y con la aparición de los problemas derivados de la inestabilidad del cambio condujo, de este modo, al establecimiento de un movimiento que plasma, quizás, toda la complejidad del momento actual. Se trata de la tendencia irrefrenable a la constitución de redes regionales de producción y contratación de factores de producción en los grandes mercados regionales del Primer Mundo, especialmente de la Unión Europea y de Norteamérica, por parte de las empresas líderes de los países industrializados.

Cabe observar que esta tendencia innegable supone un cambio radical en la estrategia aplicada por las grandes empresas multinacionales. En la fase anterior de globalización comercial, entre las posguerra y mediados del decenio de 1970, la mayoría de estas empresas buscó una presencia global, tanto en la producción, como en la obtención de los insumos. Se popularizó el reparto por diferentes países de etapas diferentes de los procesos de elaboración industrial de una misma clase de productos. Se concedió un papel importante a los países del Tercer Mundo como sedes de este reposicionamiento industrial, habida cuenta de que su mano de obra barata representaba una ventaja comparativa en un sistema Ford de producción.

En la actualidad, debido a los movimientos originados en la nueva fase de globalización y que hemos mencionado anteriormente, los esfuerzos de innovación, inversión, producción y conquista de mercados por parte de las empresas multinacionales tienden a concentrarse en los mercados regionales desarrollados. Como ilustración de esta tendencia cabe señalar que el porcentaje de los flujos de inversión directa procedente de los países ricos hacia los países en desarrollo, que en el decenio de 1970 llegó a una tercera parte, descendió al 25% entre 1980 y 1984 y a aproximadamente el 19% en la segunda mitad del decenio de 1980.

En resumen, la actual etapa de globalización se caracteriza por la ampliación de la globalización comercial, de forma simultánea a la importante globalización financiera, junto a las tendencias concomitantes de regionalización de los mercados de bienes y servicios, de progreso tecnológico vertiginoso y de generalización de los sistemas flexibles de producción. Se produce la interacción de estos factores entre sí, lo que contribuye a un movimiento dirigido a la concentración en las regiones más desarrolladas de la actividad económica y del aprovechamiento de los frutos del progreso tecnológico.

III. Desafíos y riesgos de América Latina

Sin duda alguna, el gran peligro que acecha a los países

latinoamericanos es la posibilidad de que se vean excluidos de la dinámica de la globalización, con lo que se incrementará aún más la distancia que les separa del Primer Mundo. El principal desafío para nuestro continente en los albores del siglo XXI es integrarse en los flujos comerciales, financieros y tecnológicos que recorrerán los centros dinámicos de la economía mundial.

Una integración efectiva a la economía globalizada, regionalizada e intensiva en conocimientos e información, como la de hoy en día, únicamente podrá concretarse mediante un ambiente económico interno en nuestros países que favorezca el desarrollo de empresas orientadas a la competencia internacional. Por este motivo, el paso más importante en esa dirección debe ser el desarrollo de mercados interiores dotados de ambiente competitivo, organizados sobre bases que conduzcan a la eficacia económica. Para alcanzar este fin, naturalmente, se presuponen Estados suficientemente fuertes y preparados para estimular la acumulación del capital humano imprescindible, para mantener la estabilidad macroeconómica y para propiciar los incentivos microeconómicos necesarios para la búsqueda permanente de eficacia e innovación.

Más concretamente, consideramos absolutamente necesaria la supresión de tres obstáculos para que nuestros países puedan cumplir con las exigencias de la globalización. Se trata de la recuperación de la efectividad y credibilidad del Estado, la desarticulación de las estructuras de concentración de poder político y económico heredadas del pasado y, por último, la superación de la inmensa deuda social para con nuestros pueblos.

En este marco, la propuesta de integración regional de los países de la América Latina a través de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN) puede ser un poderoso instrumento para la consecución de dichos objetivos. No a la integración de espaldas al mundo, llevada a cabo artificialmente en el contexto de un diagnóstico poco acertado de los obstáculos al desarrollo de la región, como fue la propuesta de hace unas décadas, y sí a la integración comercial y financiera que refleje las peculiaridades del momento actual y sepa identificar los objetivos que pueden alcanzarse mejor con una acción de cooperación colectiva.

Son tres los principales beneficios estructurales que cabe esperar de una integración abierta, orientada hacia los demás grandes mercados regionales, por parte de los países latinoamericanos. En primer lugar, el fortalecimiento de la soberanía colectiva de los Estados nacionales para hacer frente a los poderosos grupos de interés, oligopolios y cárteles profundamente enraizados en el entramado social y económico de la América Latina, fruto de nuestra trayectoria de colonización y

“

Es

absolutamente necesario recuperar la efectividad y credibilidad del Estado, desarticular las estructuras de concentración de poder político y económico heredadas del pasado y, por último, la superación de la inmensa deuda social para con nuestros pueblos.

”

desarrollo. Por lo general, no interesa a estos grupos dominantes —que deben su poder a los acuerdos tácitos firmados con las élites locales en un contexto de protección de las influencias exteriores y mantenimiento del *statu quo*— una hipótesis de rápido crecimiento económico, en el que las posiciones de predominio relativo tienden a modificarse con rapidez. De este modo, el mantenimiento de esas estructuras de poder supone un influyente factor de desaceleración del crecimiento, de limitación de la capacidad de las empresas nacionales para destinar recursos ante la aparición de cambios en el ambiente económico, de incentivo a la regulación excesiva y, por último, de enfriamiento de la competitividad interior y exterior de los países.

Un proceso de regionalización puede contribuir a la reducción o debilitamiento de la rigidez derivada del predominio de dichos grupos de interés, mediante el estímulo a la competencia y la mayor eficacia en la asignación de recursos que aparecen con el espacio económico ampliado. La influencia diluida de los oligopolios internos estimula de manera circular a las fuerzas competitivas interiores y, por lo tanto, el dinamismo competitivo de toda la región. Esta tarea puede ser inviable para Estados nacionales poco estructurados, de ahí la utilidad de una acción colectiva concertada en esa dirección.

Por otra parte, cabe considerar que el predominio de las formas de producción de acuerdo con sistemas post Ford plantea algunos problemas a las economías de la América Latina. De hecho, las ventajas competitivas derivadas de esta forma de organización se asientan en dos bases. Por una parte, buena calidad de la infraestructura y de los recursos humanos disponibles. Por otra, el establecimiento de redes de cooperación entre los productores y sus proveedores y clientes, lo que implica la necesidad de un acceso permanente a los mercados dinámicos del Primer Mundo, para que las empresas latinoamericanas puedan integrarse en los flujos de información y tecnología que dan acceso a una estrategia lograda de competitividad. Bien es verdad que muy pocas de nuestras empresas, nutridas en el contexto ineficaz de mercados protegidos, presentan condiciones técnicas y financieras de conquista de mercados acostumbrados a una innovación permanente y a la competencia.

Por otra parte, la integración abierta de la América Latina puede contribuir en gran medida a atraer inversiones directas hacia sus países al reforzar las perspectivas de estabilidad política y macroeconómica derivadas del compromiso de las naciones de la región con dichos objetivos, lo que representa un segundo factor positivo.

Un tercer efecto beneficioso de la integración abierta latinoamericana está relacionado con las negociaciones en marcha en

el ámbito de lo que se pretende que sea un sistema multilateral de comercio. De este modo, sería importante el poder negociador de un bloque comercial y económico latinoamericano que hiciera oír su voz común en los foros de negociaciones multilaterales del comercio mundial. En realidad, es lícito suponer que su peso sería superior a la suma del de cada una de las naciones de la región consideradas individualmente.

En estas condiciones, el fortalecimiento de la integración de la América Latina no tendría el propósito de servir como alternativa al multilateralismo. Por el contrario, la aplicación de un sistema multilateral de comercio con normas claras, estables y equitativas reviste un interés prioritario para la América Latina. De esta forma, el establecimiento efectivo de un sistema multilateral de comercio, basado en normas claras y estables, que refrene los abusos proteccionistas de las naciones desarrolladas y, al mismo tiempo, garantice condiciones de acceso a los grandes mercados regionales redundará evidentemente en interés de la América Latina. Por estos motivos, el hecho de considerar la ampliación de los acuerdos en el ámbito de la OMC como un instrumento de dominio por parte de las grandes potencias o un neoimperialismo disfrazado forma parte de los juicios simplistas, mal elaborados y lesivos con respecto a los objetivos a largo plazo de nuestros países.

Una vez aceptada la conveniencia de la integración latinoamericana, cabe estudiar si este proceso debería o no incluir a los Estados Unidos ya desde la etapa inicial. Los defensores de esta estrategia apuntan a la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como el instrumento por excelencia para su consecución. De acuerdo con esta visión, los países latinoamericanos se beneficiarían del libre acceso al mercado estadounidense, así como del abaratamiento de las importaciones procedentes de este país.

Por el contrario, un número considerable de estudiosos no recomienda esta integración comercial inmediata con los Estados Unidos, especialmente en los términos defendidos por este país en las recientes reuniones de viceministros de Comercio Exterior de las naciones del continente convocadas para tratar el tema. De acuerdo con la posición estadounidense, las reducciones de los aranceles que inciden en el comercio entre los 34 países participantes deberían ser anteriores a los acuerdos sobre la supresión de obstáculos comerciales y de barreras no arancelarias.

En realidad, la integración comercial inmediata entre los Estados Unidos y la América Latina exige cierta cautela por nuestra parte. Cabe considerar, por ejemplo, que la inclusión de la economía estadounidense presenta grados diferentes de atractivo para cada uno de los países latinoamericanos, siendo

“
El poder negociador de un bloque comercial y económico latinoamericano que hiciera oír su voz común en los foros de negociaciones multilaterales tendría más peso que la suma de cada uno de los países de la región.
”

tanto más interesante cuanto mayores sean la participación de los Estados Unidos como mercado de destino de las exportaciones, la importancia de las exportaciones del PIB y el grado de liberalización comercial alcanzado. Asimismo, la realización del ALCA a corto plazo encontraría aún a las economías de la América Latina supeditadas a la rigidez empresarial y a la inmovilidad de capital características de su fase anterior de desarrollo. De este modo, los costes para las economías latinoamericanas de esta integración acelerada—en términos de desempleo y pérdida de mercado de las empresas nacionales de menor importancia— se asemejarían a los de una liberalización comercial unilateral por parte de estos países. Cabe señalar asimismo que un acuerdo continental centrado en los aspectos de la reducción arancelaria no ofrecería garantías de reducción del proteccionismo estadounidense en áreas consideradas «sensibles» de su comercio exterior, precisamente las que representan un interés exportador para la América Latina.

Tiende a llegarse a la conclusión de que sería preferible para los países latinoamericanos conceder prioridad a la integración económica únicamente entre ellos, dentro de los esquemas comentados anteriormente, antes de encaminarse a la adopción del ALCA. De este modo, las ventajas de la regionalización que acabamos de señalar se aprovecharían mejor en un contexto de preparación a la competitividad exterior. Por el contrario, la súbita liberalización de las importaciones estadounidenses sin que se produjeran avances en el proceso de integración mantendría intactas las mismas estructuras económicas heredadas de la fase de sustitución de importaciones. En este supuesto, los oligopolios nacionales resistirían con toda probabilidad mejor al impacto de la liberalización que los productores nacionales de menor importancia. De este modo, se habría fomentado realmente un fortalecimiento de la concentración de oligopolios en la América Latina, lo que podría comprometer nuestras pretensiones de desarrollo competitivo.

Todas estas consideraciones hacen aflorar a la superficie la oportunidad de avanzar en la idea de implantar la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), idea lanzada originalmente en la Reunión del Grupo de Río celebrada en Cartagena de Indias en diciembre de 1991. Posteriormente fue consolidándose el concepto original con ocasión de la XI Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina celebrada en Sao Paulo en mayo de 1993, al recomendarse en el Acuerdo nº21 de dicha reunión «impulsar el desarrollo del concepto de ciudadanía europea y latinoamericana». En octubre del mismo año se creó un Grupo Técnico de Trabajo entre el Grupo de Río y la Comisión Especial del Parlamento Latinoamericano dedicada a este tema, de cuya labor nació el Acta de Intención Constitutiva de la CLAN,

dirigida a los ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de Río en mayo de 1995.

La propuesta comenzó a definirse con mayor claridad en la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado celebrada en Bariloche en octubre de 1995, en la que se creó el Comité de Alto Nivel para la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, integrado por representantes de las cancillerías de los países latinoamericanos, en colaboración con el Parlamento Latinoamericano, con miras a proponer un calendario de trabajo y promover los estudios necesarios para su materialización. Dos meses más tarde se procedió a dar cabida a este Comité en la propia sede del Parlamento Latinoamericano en Sao Paulo. La formación de una institución comunitaria latinoamericana fue también claramente defendida por el Presidente del Parlamento Latinoamericano, Juan Adolfo Singer, en su intervención ante la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río celebrada en Cochabamba en septiembre de 1996. Más recientemente, el texto de la Resolución Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Viña del Mar en noviembre pasado, destacó la puesta en marcha del Comité de Alto Nivel mencionado anteriormente.

Ya se han dado los primeros pasos hacia la constitución de la CLAN. En estas condiciones nada más indicado que anclar esta iniciativa en bases sólidas para alcanzar la integración de la que hemos hablado. No sólo la integración comercial y económica, sino también el aprovechamiento de los vínculos comunes de carácter étnico, cultural, social y religioso que unen a todas nuestras naciones. Una Comunidad Latinoamericana de Naciones organizada con plena conciencia de las características del mundo actual, que tuviera en cuenta los objetivos principales a largo plazo de nuestros países, que se apartara de la retórica vacía del tercermundismo tendría la virtud de prepararnos a la integración Sur-Norte, de manera que evitáramos los riesgos de exclusión de la dinámica de progreso y crecimiento económico y social del proceso de globalización. Por estos motivos, urge que prosigamos con los estudios y trabajos para hacer viable esta iniciativa.

Bibliografía

BID, «*Economic and Social Progress in Latin America: 1993 Report*».

BIRD, «*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*», 1993, citado en Edwards (1995).

BIRD, «*The Consequences of Current Telecommunications Trends*

for the Competitiveness of Developing Countries», 1995, citado en Woodall (1996).

BIRD, «World Development Report 1996: From Plan to Market».

CEPAL, «Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1995».

CEPAL, «Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1995-1996».

Crook, Clive, «Fear of Finance: A Survey of the World Economy», en *The Economist*, 19/09/1992.

Edwards, Sebastian, «Crisis and Reform in Latin America: from Dispair to Hope», *The World Bank*, 1995.

FMI, «International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy Issues», agosto de 1995.

FMI, «World Economic Outlook», mayo de 1996.

FMI, «World Economic Outlook», octubre de 1996.

Gazeta Mercantil, diversas ediciones.

Lin, Ching-Yuan, «East Asia and Latin America as Contrasting Models», *Economic Development and Cultural Change*, 36: SI53-SI97, abril de 1988, citado en Edwards (1995).

Nakano, Yoshiaki, «Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial», *Revista de Economía Política*, 14:4, octubre-diciembre de 1996.

Oman, Charles, «Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries», OCDE, 1994.

OCDE, «Technology and the Economy: The Key Relationships», 1992.

OMC, «International Trade: Trends and Statistics 1995».

SELA, «Cambio y Continuidad en el Proceso de Globalización Internacional: Escenarios de Fin de Siglo», Montevideo, octubre de 1996.

Simonsen, Mario H. e Cysne, Rubens P., «Macroeconomía», 1ª ed., 1990.

Woodall, Pam, «Who's in the Driving Seat?: A Survey of the World Economy», en *The Economist*, 07/10/1995.

Woodall, Pam, «The Hitchhiker's Guide to Cybernomics: A Survey of the World Economy», en *The Economist*, 28/09/1996.

Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros
 El Secretario Permanente del SELA expone las características del nuevo sistema global «pluricéntrico» que reemplaza al viejo sistema internacional, analiza la reorientación del comercio y las inversiones, y examina los diferentes perfiles de inserción mundial de los países de América Latina y el Caribe.

En ese contexto, propone una nueva visión de las relaciones internacionales que tome en cuenta la reorganización espacial de las actividades productivas y financieras generadas por la globalización, especialmente la creación de espacios configurados por las grandes ciudades y sus zonas de influencia.

Economic Spaces and External Participation: New Parameters
 SELA's Permanent Secretary analyzes the characteristics of the new «pluricentral» global system which has replaced the old international order. He examines the redirection of trade and investments and the different ways in which Latin American and Caribbean countries participate in the global economic system.

Within this context, Ambassador Moneta suggests that international relations be seen from a new perspective, taking into account the spatial reorganization of productive and financial activities resulting from globalization, particularly the creation of large cities and their areas of influence.

Espaces économiques et Insertion extérieure: nouveaux paramètres

Le Secrétaire permanent du SELA décrit les caractéristiques du nouveau système global «pluricentral» qui s'est substitué à l'ancien système international, analyse la réorientation des échanges commerciaux et des investissements, et passe en revue les divers aspects de l'insertion mondiale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Il propose, cela étant, une nouvelle vision des relations internationales tenant compte de la réorganisation spatiale des activités productives et financières engendrées par la globalisation, et en particulier de la création d'espaces constitués par les grandes villes et leurs zones d'influence.

Espaço econômico e inserção externa: novos parâmetros

O Secretário Permanente do SELA, expõe as características do novo sistema global "pluricêntrico" que substituiu o velho sistema internacional, analisa a reorientação do comércio e dos investimentos, e examina os diferentes perfis de inserção mundial dos países da América Latina e do Caribe.

Neste contexto, propõe uma nova visão das relações internacionais a qual considerará a reorganização espacial das atividades produtivas e financeiras geradas pela globalização, especialmente a criação de espaços configurados pelas grandes cidades e por suas zonas de influência.

Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros

❖ **Carlos Juan Moneta**

Secretario Permanente del SELA

Basado en la ponencia presentada en el Seminario «Desarrollo Económico, Integración, Globalización, Comercio y Deuda Externa en América Latina», celebrado en Acapulco (México) del 17 al 18 de abril de 1997.

I. Globalización y reorganización del espacio geoeconómico

1. Del sistema internacional al sistema pluricéntrico¹

El concepto de «globalización», puede prestarse a confusión, pues según se lo defina, admite distintos contenidos. Se refiere, en una interpretación amplia del término, a los procesos de creciente interacción e interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en formación. Estas incluyen la ampliación del espacio geográfico y la modificación de los ámbitos de acción, adquiriendo aspectos multidimensionales; abarcan, entre otros, las actividades y sus efectos, de países y regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas, y grupos y movimientos sociales.

La globalización cubre un campo mucho más amplio y complejo que el ámbito económico: se trata de un fenómeno social, político y cultural, además de económico. No obstante, la mayor parte de las veces se utiliza este concepto dando prioridad a su dimensión económica, refiriéndose entonces a la «globalización de la economía». En ese contexto, se pone énfasis en algunos actores; por ejemplo, las empresas y agentes financieros transnacionales, y en ciertos procesos (ej.: el impacto causado por los avances de la electrónica en las comunicaciones, información y transformación de los sistemas productivos y de gestión). También se destaca la importancia que adquiere el establecimiento de redes de alcance mundial en distintos campos, como los que corresponden a las finanzas y a la tecnología. Asimismo, se concibe a las empresas transna-

cionales (ETN) como el principal agente de la globalización. En cuanto a la evolución de la economía, se destacan los mayores ritmos de crecimiento -que incluyen una mayor autonomía relativa de los centros- de los países en desarrollo (con el surgimiento de Asia como nuevo actor relevante) y el incremento de su competitividad y presencia en los mercados internacionales, en un medio caracterizado por el reducido dinamismo de los países desarrollados.

El proceso de globalización obliga a modificar el paradigma vigente, que confería a los Estados-Naciones el carácter de actores centrales y predominantes del sistema. Este pasa ahora a constituir una parte esencial de un sistema mayor que gradualmente adquiere cada vez más vigencia: el sistema global. En reemplazo del sistema internacional surge ahora el sistema «pluricéntrico», constituido, además de los Estados, por actores subnacionales y transnacionales dotados de objetivos y medios de acción propios, que adquieren creciente autonomía.

El sistema global comprende a ambos tipos de actores en un permanente juego de interacciones de carácter conflictivo y cooperativo entre los aparatos del Estado, las sociedades nacionales o segmentos de las mismas, los entes internacionales, las ETN y otros actores transnacionales. Si bien ese fenómeno no es nuevo, se han modificado las variables de cambio del sistema y las reglas de su funcionamiento; el carácter, complejidad y dimensión de las interacciones y la capacidad relativa de los actores para orientar los procesos hacia un resultado deseado.

En este contexto, uno de los cambios más importantes que se registra en términos de la relación Estado-entorno externo, corresponde a quién influencia a quién. Hasta avanzados los años setenta podía señalarse, en forma básicamente correcta, que las instituciones y procesos más importantes con capacidad para orientar el crecimiento y desarrollo estaban localizados claramente en el Estado-Nación. Los cambios en el proceso de globalización-regionalización han modificado esa situación, otorgando creciente capacidad de influencia al entorno económico internacional. La situación actual se caracteriza por la creciente presencia de las firmas transnacionales y los fenómenos de deslocalización territorial de sus fábricas; la concentración financiera del capital y la creciente negociación de acuerdos intrafirma de carácter sectorial que regulan los conflictos de competencia que pudieran presentarse (ej.: acuerdos entre empresas japonesas y estadounidenses en el sector electrónico y automotriz), junto a la gradual imposición de regímenes de

“

El proceso de globalización obliga a modificar el paradigma vigente, que confería a los Estados-Naciones el carácter de actores centrales y predominantes del sistema.

”

regulación regional e internacional. En ese nuevo marco, se experimenta una mayor influencia de los factores externos sobre la formación de las políticas económicas nacionales.

En dicho contexto, el poder coordinar procesos de decisión que responden a distintas lógicas –las de los distintos ámbitos de los gobiernos, los sectores productivos y financieros y los del conjunto social– incrementa la capacidad de acción nacional y regional. Esa perspectiva parte del siguiente supuesto: que un factor que establece un diferencial positivo en cuanto a las posibilidades de lograr una inserción competitiva y avanzar en el desarrollo, radica en una conducción política oportuna, integral y previsor, que a partir de un proyecto compartido, alcance una adecuada comprensión integral del proceso de inserción externa.

A modo de ejemplo, el rol directivo asumido por los gobiernos en algunos procesos de integración (ej.: los de la Unión Europea, y los de América Latina y el Caribe) debe ahora necesariamente compatibilizarse con los poderosos procesos de integración “de facto” generados por las decisiones vinculadas a la globalización de las inversiones productivas de las empresas, la difusión e innovación tecnológica y la generación de redes de producción global y regional. Asimismo, las ganancias en competitividad que se obtienen por la mejor localización de los recursos, economías de escala, especialización, aprendizaje tecnológico y eficiencia requieren del esfuerzo del conjunto social y una profunda y amplia consulta y coordinación de los aparatos del Estado y los agentes económicos.

Un intento de lectura de los procesos liderados por los gobiernos y de aquéllos bajo el dominio de los actores económicos no gubernamentales, señala rápidamente las limitaciones que implica, para una formulación adecuada de estrategias y políticas de inserción, el aplicar en forma unívoca una u otra óptica. Gradualmente, el análisis realizado en los ámbitos gubernamentales de los procesos de integración, de formación de grandes espacios económicos (ej.: ALCA) y de vinculación con otros países y regiones, va incorporando importantes elementos de ambos paradigmas. No obstante, aún resta un relevante número de factores y procesos que se tienen en cuenta en forma separada o de manera insuficiente. Entre ellos, cabe señalar ciertos rasgos estáticos del análisis. Por ejemplo, al considerar metas y plazos posibles que se desea alcanzar en un proceso integrativo o en la vinculación con un actor extrarregional, el ejercicio se hace con independencia de otros procesos que están actuando simultáneamente y que pueden ejercer influencias sustantivas sobre su devenir. De igual manera -y

reconociendo la complejidad inherente al intento- las nuevas dimensiones para ejercer una acción coordinada de gobiernos y actores sociales que surgen con la globalización no han sido aún convenientemente exploradas. Tal es el caso, por ejemplo, de los flujos de comunicación, bienes, personas e ideas; la aparición de otras formas de articulación por la vía de las ciudades-regiones y el nuevo papel de la vinculación región-región (y subregiones).

Por lo expuesto, en este papel de trabajo se procurará realizar algunas reflexiones preliminares sobre varios de los factores y procesos que se estima conveniente incorporar al examen de los obstáculos y oportunidades presentes y futuras para nuestra inserción externa.

“
El desafío
consiste en
combinar la
acción del
mercado con la
intervención
activa -si bien,
en gran medida,
distinta a la que
se realizaba
anteriormente-
del Estado y de
múltiples actores
no estatales, en
una coordinada
armonización de
esfuerzos.

2. El nuevo papel del Estado en América Latina y el Caribe

En el marco previamente esbozado, la inserción de los países de América Latina y el Caribe en el plano mundial, puede ser formulada y puesta en práctica con distintas dosis de participación endógena y exógena. Admitida una gran cuota de determinismo estructural, en virtud de la situación que enfrenta la región en el plano financiero, comercial y de desarrollo productivo, aún resta una porción sustantiva de decisión en manos de América Latina y el Caribe.

El desafío consiste en combinar la acción del mercado con la intervención activa -si bien, en gran medida, distinta a la que se realizaba anteriormente- del Estado y de múltiples actores no estatales, en una coordinada armonización de esfuerzos. Resulta necesario rescatar la legitimidad de la esfera pública, dirigida ahora a proveer la imprescindible visión, articulación y regulación de las actividades desarrolladas por el conjunto económico y político, reconociendo el espacio de acción que funcionalmente le corresponde a los actores no gubernamentales y al mercado.

Aún cuando este requerimiento pudiera parecer superado por las ideas y prácticas económicas hoy prevalecientes, es precisamente el análisis de experiencias exitosas de países en desarrollo el que alerta sobre la necesidad de contar con una guía estratégica para la acción, con un proyecto de país y región a futuro, basado en valores e intereses propios.

En ese contexto, cabe destacar el papel relevante que le corresponde al Estado en cuanto al sistema de protección y desarrollo social (salud, educación, etc.), al igual que en los modos de regulación de la actividad empresarial y financiera, para citar sólo algunos aspectos esenciales. En ese sentido, no

debe perderse de vista -y aquí pueden citarse los ejemplos europeos y asiáticos-, que no existe una vía única, predeterminada e ineluctable a ser seguida por nuestros países. Así, por ejemplo, el debate concerniente al papel a cumplir por el Estado en nuestra región en la "transformación productiva con equidad"², y en la defensa de ciertos principios y prácticas en el ámbito del desarrollo social, resulta crucial e indispensable.

3. De la tríada al cuarteto: reorientación del comercio y las inversiones

Como ya fuera señalado una década atrás³, no es válido continuar refiriéndose a una "tríada" (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea) en términos de polos de economía mundial. Esta ha sido gradualmente reemplazada por un "cuarteto", con el crecimiento del papel de Asia-Pacífico en los flujos mundiales de comercio e inversiones⁴. En efecto, en 1995 el comercio del Sudeste Asiático con Japón era de 100.000 millones de dólares en términos de exportaciones y 150.000 millones de dólares de importaciones. Simultáneamente, el mismo grupo de países mantenía un flujo de 100.000 millones de dólares en términos de exportaciones y la misma cifra en sus importaciones con la Unión Europea. Por último, el Sudeste de Asia exportaba 150.000 millones de dólares a los Estados Unidos e importaba 100.000 millones de esa procedencia, mientras la Unión Europea (15 países) importaba 100.000 millones de los Estados Unidos y le exportaba a ese país 120.000 millones.

En cuanto a las inversiones directas, mientras se localizaban, en Asia, en 1981-85, 46,2% del total de la IED mundial, correspondiéndole a América Latina 38,5%, en 1994 Asia concentraba el 59,6% del total, descendiendo nuestra región al 25,5%⁵. De igual manera, Asia absorbe actualmente -concentrada en ocho países emergentes- cerca de 140.000 millones de dólares de inversión (IED, inversión de portafolio, préstamos, etc.), de los cuales 40.000 millones de dólares corresponden a China Popular, frente a 30.000 millones de dólares dirigidos a Europa Oriental y 50.000 millones de dólares a América Latina y el Caribe. Este continente redujo su participación en flujos externos de inversión directa de 53,7% del total en la década del setenta (frente al 16,1% de Asia del Este), al 42% en la década del ochenta; Asia del Este, por su parte, incrementó su participación al 33,2%⁶.

De igual manera, mientras América Latina y el Caribe mantienen un estático 5% del comercio mundial a mediados de la década del noventa, las economías de Europa Oriental ya han

alcanzado -pese a los altos costos de la transición- un 4% de ese comercio. Asia, por su parte, representa un 16% (4 países de ASEAN y el grupo de Países de Reciente Industrialización [PARI]), mientras China Popular equivale individualmente a un 4%.

Resulta, también, conveniente, examinar las orientaciones y proporciones de nuestro comercio y compararlas con las de nuestro más importante competidor, Asia-Pacífico. En 1994, ambas regiones coincidían en mantener un 18% de sus intercambios comerciales con la Unión Europea. La situación varía sustancialmente si se observa las relaciones con sus respectivos polos hemisféricos y las contrapartes. Mientras para Asia-Pacífico, Japón representaba el 15% del comercio, para América Latina, América del Norte concentró el 51%. Japón sólo ocupó un 5% del comercio externo de nuestra región, mientras en el caso de Asia-Pacífico, América del Norte representaba un 26%. Además, debe señalarse que el papel del comercio intrarregional (pese a su positivo protagonismo actual en nuestra región) también difiere: en América Latina y el Caribe el comercio intrarregional representa el 21% del total- en Asia-Pacífico, el 38%⁷.

A estos elementos cuantitativos, deben agregarse los cualitativos, entre los cuales se cuentan el alto porcentaje relativo de manufacturas en la composición de las exportaciones del Sudeste Asiático, comparado con las de América Latina; la distinta localización sectorial de las inversiones, y las nuevas corrientes de inversión y comercio que se han generado entre América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico durante los últimos años⁸.

Las corrientes de inversión asiática se han localizado primero en el área de TLCAN (México), Centroamérica y el Caribe, y ahora también ya puede observarse su crecimiento en Chile y MERCOSUR. Cabe destacar sus actividades en maquila, textiles, electrónica, industria de alimentos y metalmecánica (en el caso de China Popular, en materias primas, hierro, cobre, madera y recursos naturales y pesca). Durante los próximos años se ampliarán sus inversiones en electrodomésticos e industria automotriz. Estas inversiones corresponden a la transnacionalización de las grandes empresas de Corea del Sur, Taiwán, China Popular y Singapur, a los cuales se suman otros países y representan una posibilidad de avanzar en un conveniente proceso de vinculación intraindustrial con Asia Pacífico, que genere aportes de tecnología, inversión, gestión y capacitación de recursos humanos⁹.

Por otra parte, la búsqueda de entendimientos y la organiza-

“

Las corrientes de inversión asiática se han localizado primero en el área del TLCAN (México), Centroamérica y el Caribe, y ahora también ya puede observarse su crecimiento en Chile y MERCOSUR

”

ción de alianzas estratégicas en el plano económico y de cooperación con los países de Europa Oriental constituye una asignatura pendiente. Sólo un número reducido de países de nuestra región desarrolla una política a largo plazo en ese ámbito, pese a que es por todos conocido el proceso de paulatina incorporación y mayor vinculación económica de los principales países de Europa Oriental a la Unión Europea; su participación en el comercio mundial está creciendo, acompañado a su gradual recuperación económica y comienzan a recibir mayores y nuevos (ej.: Países asiáticos) flujos de inversión externa.

De lo expuesto, surge que no parece adecuado examinar las posibilidades comerciales y financieras externas de América Latina y el Caribe sin tener debidamente en cuenta el marco de interrelaciones globales y en él, las posiciones y estrategias de Asia-Pacífico, China (en el futuro próximo, también India, Indonesia y Vietnam) y de las economías en transición de Europa Oriental.

II. Diferentes perfiles de inserción de América Latina y el Caribe

Las estrategias destinadas a lograr una mayor vinculación con la Unión Europea, América del Norte y otros espacios económicos, requieren tener en cuenta las diferentes situaciones en que se encuentran los países de nuestra región.

Así, tanto en el ámbito de la integración regional, de la vinculación económica hemisférica y en las relaciones con otros países y regiones, las diferencias existentes en la complejidad del aparato productivo, el dinamismo y orientación de las relaciones comerciales, la capacidad de movilizar recursos para el desarrollo, la reglamentación de la apertura financiera, el grado de preparación de los recursos humanos, plantean situaciones de inserción¹⁰ y competitividad distintas y por lo tanto, también la posibilidad de poner en práctica estrategias diferentes en un marco compartido de apertura y reestructuración. Esas diferencias generalmente se tornan visibles cuando se negocian acuerdos de libre comercio o se establecen mayores vínculos económicos dentro y fuera de la región (ej.: El Área de Libre Comercio de las Américas).

La articulación del conjunto de factores mencionados permite determinar los perfiles de inserción de distintos países y su situación de competitividad, contribuyendo a evaluar su potencial de crecimiento. Un estudio reciente¹¹, que toma en cuenta el grado de complejidad productiva y comercial externa de las economías latinoamericanas y sus performances en términos

de crecimiento (considerando tasas de ahorro e inversiones, superávit y capacidad de acumulación), plantea las siguientes situaciones:

—La existencia de un grupo integrado esencialmente por economías agrícolas o mineras con baja y débil base productiva (insuficiente producción de bienes de equipamiento) y con una inserción en el comercio internacional caracterizada por la importancia reducida de sus exportaciones manufactureras. Poseen además, baja capacidad de ahorro y acumulación.

—Un grupo constituido por un número reducido de países, que presentan cierta debilidad en su capacidad de ahorro y acumulación, junto con una complejidad más avanzada de su estructura productiva.

—Le sigue un tercer grupo, con menor complejidad relativa de su base productiva y mayores insuficiencias en términos de acumulación y ahorro.

—Un cuarto grupo presenta configuraciones más favorables que el previamente citado. Son países de economías petroleras, agrarias y/o mineras que muestran una fuerte capacidad relativa de acumulación, registrando a la vez, un importante crecimiento en sus exportaciones, con perfiles productivos y comerciales muy variados, pero que se caracterizan por contar con especializaciones tradicionales, poco dinámicas.

—Por último, otro grupo está constituido por dos países con gran diferencia de tamaño y recursos. Poseen una capacidad de acumulación y ahorro menor que los precedentemente nombrados, pero exhiben una importante complejidad relativa en su base productiva y un gran dinamismo en sus exportaciones.

Como se observará, según el estudio mencionado, estos grupos todavía no han alcanzado la capacidad adecuada para conjugar armoniosamente aquellos criterios considerados esenciales para asegurar condiciones de estabilidad para el desarrollo y su pleno reconocimiento como países emergentes, si bien varios países se hallan próximos a satisfacerlos. Uno de los desafíos principales de nuestra región, en consecuencia, radica en obtener la necesaria capacidad de ahorro y acumulación a partir de una estructura productiva diversificada y abierta¹².

III. Factores y procesos a tener en cuenta en la reorganización del espacio económico

1. Deslocalización industrial

Las deslocalizaciones empresarias resultan quizás el aspecto más visible de la corriente de incremento de la competencia

“
Uno de los desafíos principales de nuestra región radica en obtener la necesaria capacidad de ahorro y acumulación a partir de una estructura productiva diversificada y abierta.
”

entre los países industrializados y en desarrollo. Este proceso plantea, por una parte, la decisión de cerrar una fábrica en un país desarrollado y abrir una nueva filial en otro país industrializado o en desarrollo, para aprovechar precios inferiores de los factores productivos, especialmente los bajos salarios, para luego importar los bienes reemplazando la producción local en el país originario. Por la otra, puede darse también, en función de la variación de los diferenciales de costos y condiciones de competitividad entre los países en desarrollo, que se realice el mismo procedimiento, trasladándose de uno a otro en país en desarrollo.

Además de no existir consenso sobre la definición y dimensión de las deslocalizaciones, tampoco se cuenta con un acuerdo sobre sus causas. Para algunos especialistas es imputable a costos de producción excesivos en los países industrializados y a las manipulaciones monetarias. Para otros, a la dinámica del mercado, la evolución de los procesos regionales y a la calidad de la infraestructura¹³. En cualquier caso, está vinculada a la aparición de nuevos países en desarrollo, y los países en transición que se incorporan a los circuitos de intercambio internacional a partir de la apertura de sus economías.

El hecho de haberse adoptado en forma masiva el modelo industrial exportador en el marco de la economía de mercado, significó que América Latina, junto a China, India, otras naciones asiáticas y los países de Europa del Este, modificaron sus estrategias de desarrollo, orientándose al crecimiento a través de las exportaciones. En un contexto de crecimiento lento de las economías desarrolladas y de mantenimiento de las actuales políticas de "industrialización con exportaciones", existen estudios¹⁴ que indican que, de proyectarse esa situación, la deslocalización de las filiales en el extranjero alcanzará a un 25% de la producción industrial total en el año 2000.

En ese marco, si en el año 1988 a Europa Occidental le correspondía un 27,3% de la localización de la producción mundial, a América del Norte, 23,3%, al Asia desarrollada (Japón y PARI), 22,1% y a América Latina el 3%, para el año 2000 se estima que esos porcentajes habrán cambiado, en detrimento de América del Norte y de Europa Occidental y en favor, fundamentalmente, de Asia desarrollada y en segundo lugar, de América Latina. Se calcula que al iniciarse el segundo milenio la participación de Europa Occidental se habría reducido a un 24,6% y la de América del Norte, a 18%, creciendo la del Asia desarrollada al 25,9% y la de América Latina, al 4,6% de la producción mundial¹⁵. La deslocalización de la producción en los sectores de

electrónica, materiales eléctricos y automóviles será muy fuerte, en detrimento de las industrias ubicadas en los Estados Unidos y Europa Occidental.

Si bien podrían ser alcanzados escenarios más favorables a los países desarrollados y en desarrollo, de mediar una sólida y amplia cooperación internacional que redujera drásticamente el proteccionismo y asegurara flujos estables de inversiones en el mundo en desarrollo¹⁶, por el momento, no se perciben signos de poder obtener una cooperación de esa naturaleza y profundidad¹⁷. En los niveles intermedios -selectivos y limitados- de la cooperación hoy vigente, se le plantea a América Latina y el Caribe la necesidad de examinar las posibilidades y riesgos de la deslocalización industrial en el trazado de sus estrategias de vinculación con la Unión Europea, América del Norte y Asia.

2. Modificaciones de las ventajas comparativas y reorientación geográfica de la producción

En los años setenta, para evitar problemas de barreras no arancelarias, incrementos del costo del factor trabajo, polución, etc., gran número de empresas estadounidenses, japonesas (años más tarde) y europeas, se volcaron a una estrategia de producción industrial "off-shore" crecientemente localizada en los países en desarrollo. Consistió en inversiones extranjeras directas (IED), subcontratación y "joint-ventures" en segmentos de mano de obra intensiva y ensamblaje, a partir de un modelo fordista de producción en masa. Hoy, junto a esa tendencia, que continúa aportando beneficios a las empresas en ciertos segmentos de producción, emerge una nueva orientación, a partir de la exitosa difusión que alcanza el sistema de gestión y producción flexible, junto a los avances en microelectrónica y comunicaciones.

Para varios relevantes especialistas¹⁸, la "producción flexible" puede reducir la importancia relativa de la localización industrial dirigida a los países en desarrollo de bajo costo de mano de obra, a partir de los altos incrementos de productividad obtenidos con este sistema postfordista, la reducción de la incidencia en los costos de producción del factor trabajo y la creciente importancia que nuevamente se le asigna a la proximidad entre usuarios y proveedores. En dicho análisis, la proximidad es importante, porque facilita la rápida adaptabilidad a los cambios en la demanda así como el mantenimiento de flujos adecuados de información, capacidad de innovación y sinergia.

Una conclusión que surge de ese análisis es que la combinación adecuada de ambas tendencias -aprovechar menores

costos de producción (si se satisfacen los requisitos de calidad, etc.) en los países en desarrollo y asegurar la proximidad geográfica entre empresas, proveedores y clientes, con producción crecientemente flexible- puede conducir a la constitución de redes regionales de producción, antes que a redes globales. De confirmarse ese proceso, tendría importantes consecuencias para los países en desarrollo, ya que la "proximidad" sería provista por América Latina y el Caribe para las ETN de Estados Unidos; Asia-Pacífico y China para las de Japón y, los países de menor desarrollo relativo del Sur de Europa, el Mediterráneo y el Norte de África, para las empresas de la Unión Europea¹⁹. Es decir, que la relocalización de la producción podría desarrollarse en mayor grado en el seno de las regiones de influencia de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, respectivamente, en vez de entre regiones.

Además de un seguimiento cuidadoso de la evolución de los procesos de deslocalización-relocalización para comprobar si la práctica confirma o minimiza el valor de esas apreciaciones²⁰, (los aspectos aquí examinados señalan la conveniencia de vincularse intraindustrialmente con las ETN de los cuatro centros actuales de la economía mundial: los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Asia-Pacífico, para beneficiarse -o moderar el impacto negativo, según sea el caso- de ambos procesos).

Por otra parte, se puede -y conviene- considerar otros enfoques sobre el tema de la "proximidad". Así, una tendencia claramente visible en la actualidad, que se estima se incrementará en el futuro a partir de los efectos de la movilidad creciente de los capitales, de los bienes y de la información, es que desde el punto de vista económico, las regiones en desarrollo experimentarán diferentes grados de cercanía o proximidad a los centros más desarrollados. Así, por ejemplo, el área de Asia-Pacífico está ya más "próxima" a Europa en el sector de bienes durables (ej.: industria automotriz) que una zona periférica de Europa, dado que los costos de transporte por barco de un automóvil desde Corea del Sur a Rotterdam, es del mismo orden que el costo de transporte por camión o ferrocarril del sur de España a Europa del Norte²¹. Estos ejemplos indican que la competencia entre distintos territorios se va a producir sobre un gran número de los bienes manufacturados, así como un número creciente de servicios que pueden aprovechar las oportunidades de la actual revolución informática y la generación de redes interfirmas.

Asimismo, es dable esperar que las condiciones de competitividad de Estados Unidos y la Unión Europea con los países

“

Sudamérica en su conjunto se potenciaría en forma mucho más pronunciada, si llegan a buen término las negociaciones de MERCOSUR con la Comunidad Andina. También Centroamérica-Caribe no carecen de posibilidades en escenarios de redes regionales de producción.

”

asiáticos de reciente industrialización (ej.: Corea del Sur, Singapur, Territorios de Taipei y Hong Kong), y aquéllos ubicables en la misma categoría en América Latina, se van a modificar por la reducción de las diferencias de costo de mano de obra -a partir de una elevación en los costos, ya claramente observable -por aumento de salarios vinculados a mejores situaciones de calidad de vida. Esa tendencia ya está siendo analizada cuidadosamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE²², ante la presencia, en el mediano y largo plazo, de un nuevo grupo de países de gran población (y diferentes situaciones, en cuanto a su disposición de recursos naturales), con capacidad de insertarse en el sistema productivo mundial. Esos países contribuirán a generar nuevas situaciones de deslocalización y competencia entre países desarrollados y en desarrollo, como así también entre distintas regiones en desarrollo.

En esa posición cabe ubicar a un actor ya plenamente activo, como es la República Popular China, y en un futuro cercano, a la India, Vietnam e Indonesia²³. En América Latina, Brasil y México comparten una categoría equivalente a la de los países de reciente industrialización de Asia, y en virtud de su importancia demográfica, podrían también ser considerados junto a estos nuevos emergentes asiáticos. Junto a ellos, cabe destacar la presencia de distintos esquemas subregionales, tal es el caso, de MERCOSUR. Sudamérica en su conjunto se potenciaría en forma mucho más pronunciada, si llegan a buen término las negociaciones de MERCOSUR con la Comunidad Andina. También Centroamérica-Caribe no carecen de posibilidades en escenarios de redes regionales de producción.

Sin pretender forzar proyecciones, cabe señalar que encuestas realizadas por la industria automovilística europea y americana durante 1996 en sus fábricas instaladas en China Popular, han demostrado la alta capacidad intelectual y de adaptación de los obreros chinos. A ello se suman salarios del orden de los 200 dólares mensuales. Esta situación podría reproducirse en cierto grado, si se observa lo que está sucediendo en la India en el sector de informática y la capacidad de Indonesia en algunos proyectos aeronáuticos y de comunicaciones. Además, no debería olvidarse a Vietnam, con alta población y también con una demostrada habilidad y capacidad de trabajo, que ya está atrayendo importantes inversiones externas en electrónica y comunicaciones. En ese marco y desde un punto de vista comparativo, en términos de capacidad competitiva nuestra región podría compensar ciertas desventajas actuales en horizontes de largo plazo, gracias a haber efectuado ya una profunda restructuración de sus economías, proceso que aún no han

realizado plenamente algunos de los países mencionados.

Estos nuevos actores demandan vías y formas de relacionamiento distintas de América Latina y el Caribe. En forma similar a como se han estructurado positivamente las corrientes de inversión, comercio y transferencia de tecnología en la articulación intraindustrial lograda en la margen asiática de la Cuenca del Pacífico, una profundización beneficiosa de las relaciones con otras regiones y países por parte de América Latina y el Caribe, requiere el establecimiento de vinculaciones intra-industriales con ellas,²⁴ susceptibles de contribuir a un proceso de industrialización moderno y competitivo en nuestra región.

Por último, estos probables desarrollos pueden también conducir a escenarios en los cuales, para dar solución al problema de pérdida de competitividad por el factor salario, tanto la Unión Europea como Estados Unidos y Japón continúen regulando el ritmo de la apertura de sus mercados, de manera tal de ir compensando los diferenciales en el sector empleo (en términos de empleos perdidos y empleos generados). Esta situación sería altamente negativa para los países en desarrollo.

IV. Hacia una nueva visión de las relaciones internacionales

La consolidación de espacios económicos genera nuevas instancias de regulación económica, en un proceso por el cual una parte sustantiva del poder de decisión nacional se transfiere gradualmente a instancias supra y subnacionales. En un primer plano, emergen instancias de coordinación y representación multinacionales. En un segundo, se observan dos procesos: el surgimiento de instancias regionales más autónomas y poderosas para la administración sobre un territorio dado de una política común, y la aparición de nuevos polos y espacios económicos integrados -de alto dinamismo y de dimensión económica mediana o pequeña- que articulan, de varias maneras, la acción de agentes privados y públicos²⁵.

Por lo expuesto, la regionalización de las políticas de desarrollo económico no sólo puede constituir un factor de integración continental-como se observa actualmente en el seno de la Unión Europea-sino también un nivel y espacio apropiado para el establecimiento de vínculos directos entre agentes económicos de distintas regiones del mundo (o de diferentes partes del mismo espacio económico), en forma tal que contribuya a compensar las asimetrías de escala y de recursos.

En ese contexto, cabe enfatizar el papel que adquieren los espacios territoriales subnacionales y trasfronterizos en los

procesos de integración en todo el mundo. Éstos permiten articulaciones positivas que pueden generar conjuntos de empresas pequeñas y medianas, vinculadas estrechamente entre sí en procesos de especialización y de adquisición de competitividad (ej.: los distritos industriales italianos) a partir de una inserción externa en los mercados mundiales a través de su vinculación a grandes firmas transnacionales y mediante la constitución de "redes".

“

Las grandes ciudades y sus zonas de influencia constituyen espacios territoriales de interfases económicas, políticas y culturales entre los Estados, los actores transnacionales y los conjuntos sociales.

”

1. La Ciudad-Región

A partir de los fenómenos de globalización se generan zonas territoriales de interfase, de localización de las interacciones económicas, político-sociales y culturales entre los Estados, los actores transnacionales y los conjuntos sociales: es el espacio configurado por las grandes ciudades y sus zonas de influencia. En esos importantes centros urbanos, de proyección mundial, regional, subregional o nacional que se vinculan entre sí por múltiples redes, se concentran gran parte de los núcleos de decisión de las redes financieras, de servicios, de telecomunicaciones, de procesamiento de la información, instituciones y empresas transnacionales.

Esas ciudades y sus espacios de influencia juegan un importante papel en la articulación de las economías regionales, nacionales e internacional en una economía global. A través de ellas circulan y se orientan flujos de información, recursos financieros, fuerza de trabajo, bienes y conocimiento. Incluyen áreas de producción primaria, centros de producción y de concentración de consumidores. El amplio y rápido crecimiento de redes integradas de producción global organizadas y controladas por grandes corporaciones, que caracteriza el paso de la economía internacional a una globalizada, genera una división internacional del trabajo distinta, basada -entre otros factores- en una nueva organización espacial y la articulación de la producción y los mercados²⁶. En ese marco, la ciudad-región adquiere particular relieve, ya que en ellas se localizan, según su importancia, ubicación geográfica y otros factores, los distintos centros de comando de las ETN.

Si se aplica este enfoque para observar la cambiante configuración del mapa mundial contemporáneo, se debe inevitablemente incluir junto a los Estados -y en dinámica interacción con ellos- un conjunto, creciente en número y en importancia, de ciudades-regiones en distintos niveles de desarrollo. Éstas, en su actividad, congregan y diseminan flujos de información y decisión económica, cultural y sociopolítica de carácter trans-

fronterizo, capaz de modificar los objetivos, las formas de operar y las acciones de los Estados a los cuales pertenecen.

El surgimiento de un conjunto de ciudades-regiones que a partir de un asentamiento político-administrativo territorial están dotadas de elementos sustantivos para influir tanto en las formas de organización económica y sociopolítica como sobre la orientación de los procesos, a partir de su capacidad de acumular riquezas, conocimiento e información, constituye un elemento fundamental que no puede estar ausente en ningún análisis estratégico del escenario global.

Estas ciudades-regiones no son, naturalmente, independientes de sus respectivos Estados; constituyen una zona de transición entre lo «local» y lo «global» y el Estado intermedia en sus interacciones. En ese sentido, cuando constituyen capitales pueden fortalecer, en distinto grado, la capacidad de acción del Estado respectivo. Tal es el caso de las «ciudades de orden global» como New York, Tokio o Londres. Por ejemplo, la suma de las operaciones de crédito bancario de las tres representaba el 41% del total mundial en 1991 y en ellas se congregaba cerca del 80% de las sedes de las grandes corporaciones financieras e industriales.

Además de estas ciudades-regiones de primer orden mundial, existe un amplio conjunto de centros financieros, industriales, tecnológicos y culturales de distinta importancia, como la región de Osaka en Japón; Lombardía en Italia; Waden Wutemberg en Alemania; Orange Country en California; San Pablo en Brasil; el Distrito Federal en México o el corredor Buenos Aires - Rosario en la Argentina, solo para citar algunos ejemplos. Junto a ellos debe ubicarse el caso de importantes ciudades-Estados, como Singapur y Hong-Kong. Estas ciudades-regiones, que constituyen los núcleos de una nueva organización del espacio geoeconómico, juegan un papel relevante como ejes flexibles y multidimensionales de articulación económica, sociopolítica y cultural.

Se trata entonces de identificar primero y poner luego en contacto directo con sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas, a los actores privados y públicos de los nuevos centros de dimensión económica intermedia que se están generando en la UE, como resultado de los avances hacia un mercado único, y en los Estados Unidos (Ej.: región Miami - Centroamérica - Caribe; zonas Atlántica y del Pacífico y en Japón y Asia-Pacífico). La característica de esos nuevos centros es que comprenden una tríada, compuesta por núcleos financieros (ej.: bancos regionales o subregionales), sectores productivos especializados (ej.: los «distritos productivos» italianos) -que cuen-

“

Las ciudades-regiones no son independientes de sus respectivos Estados y constituyen una zona de transición entre lo «local» y lo «global».

”

tan con capacidad de gestión (empresas)- y centros de generación o adaptación tecnológica (centros tecnológicos empresariales, públicos o universitarios). Los entes pueden ser tanto públicos (municipales, provinciales, regionales) como privados o frecuentemente, una asociación mixta, resultado del esfuerzo de ambos.

Esta manera de abordar el campo de las relaciones económicas entre América Latina y los grandes espacios económicos con una orientación de sinergia cooperativa entre actores subnacionales, permite aplicar la misma metodología a una estrategia de inserción en los EEUU, en Japón o en cualquier país o espacio económico regional. Tiene en cuenta la creciente autonomía de las instancias regionales para dar impulso al comercio y a la cooperación financiera, tecnológica y de gestión, otorgando un rol relevante al sector privado. Como enfoque metodológico, puede ser aplicado tanto a las relaciones económicas externas como a las intrarregionales, permitiendo superar los problemas de escala del mercado, niveles de desarrollo y de especificidad, favoreciendo el establecimiento de vínculos directos entre unidades económicas de menor asimetría o pequeñas (según la escala interna del espacio económico considerado). No sólo se reducen comparativamente las asimetrías de escala para los empresarios latinoamericanos y caribeños, sino que también se podrán fortalecer sectores que necesitan contar con fuerte apoyo externo en distintos aspectos de comercialización, tecnología, gestión y financiamiento.

A modo de conclusión

Los elementos aquí presentados conducen a reconsiderar cuáles podrían ser las formas más convenientes y viables de vinculación y los actores con los cuales establecer una relación estratégica estrecha en el sistema económico mundial. Necesariamente, si bien se hallan en un primer plano los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, también se debe rápidamente establecer una sólida vinculación con los países del Asia-Pacífico, India y con algunos países de Europa Oriental. Asimismo, según se señaló en otras secciones de este trabajo, cabe aprovechar las múltiples dimensiones, procesos y actores que abarca la globalización; en ese marco, existen varios ámbitos que los países de la región aún no han explotado plenamente. Tal es el caso, entre otros, de la existencia de ciudades-regiones; la dimensión sub-estatal-transnacional; y la identificación previsoramente de nuevos actores y procesos que pueden coartar o favorecer su desarrollo e inserción competitiva.

1. Basado en C. Moneta, "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos" en C. Moneta y C. Quenan (Compiladores), Las Reglas del Juego. América Latina. Globalización y Regionalismo. Corregidor, Buenos Aires, 1995.

2. CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Santiago, Chile, 1990.

3. Numerosos artículos publicados y conferencias dictadas sobre el tema por el autor de este trabajo entre 1987 y 1993.

4. Esta situación recién fue reconocida por el Banco Mundial a partir de 1994.

5. IMF Balance Of Payments Statistics Yearbook, 1995.

6. Datos del Banco Mundial.

7. Datos de la Organización Mundial de Comercio, 1995, citados por Dae Won Choi, Asia-Pacífico y sus implicaciones, Seminario. CEFIR-SELA, Caracas, 3-6 marzo de 1997.

8. Este tema ha sido examinado por Dae Won Choi, quien tiene trabajos relevantes

en la materia y por Carlos J. Moneta.

9. Al respecto, ver Carlos J. Moneta, Comercio e integración intraindustrial en Asia-Pacífico. Perspectivas de vinculación con América Latina, Documento de trabajo No. 8, ISEN, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Argentina, mayo de 1995.

10. Al referimos a las situaciones de inserción, se está aludiendo a su capacidad para participar en los flujos dinámicos de inversión extranjera directa, tecnología, comercio e inversiones. Sobre medidas que podrían adoptarse en el plano económico para mejorar la inserción externa, ver, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, CEPAL, Santiago, 1995.

11. L. Miotti, F. Nicolas, C. Quenan, "De la crise de la dette a l'effet tequila: performances comparées des économies latinoaméricaines" Problemes d'Amérique Latine, No. 21, La

Documentation Française, Paris, avril-juin 1996.

12. J. Fayolle, "Amérique Latine: Le miroir retrouvé?" Problemes d'Amérique Latine No. 21, La Documentation Française, Paris, avril-juin 1996.

13. Daniel Gelahande, "Les delocalisations", L'économie mondiale, La documentation Française, No. 269, Paris, Janvier-Février 1995, pgs. 61-65.

14. Cálculos del CEPIL (Francia) a partir del modelo "Industrie 2000" y de la base CHELEM.

15. Cálculos del CEPIL a partir del Modelo "Industrie 2000" y de la base CHELEM.

16. Ver Economía Mundial 1990-2000: el imperativo del crecimiento, CEPIL, en colaboración con el equipo MIMOSA del OFCE y presentaciones de Anton Brender y Jean Pisani-Ferry, Carlos J. Moneta y Carlos Quenan, Corregidor, Buenos Aires, 1996.

17. El Centro de Desarrollo de la OCDE está actualmente analizando las

- políticas de competencia por atraer inversiones extranjeras directas entre países desarrollados, entre éstos y los países en desarrollo y entre los propios países en desarrollo. Ver, The Development Center Research Program for 1996-1998, OECD, 1996.
18. Ver Charles Oman "Globalización. Una nueva competencia" en C. Moneta y C. Quenan, Compiladores, Las reglas del juego. América Latina. Globalización y Regionalismo, Corregidor, Buenos Aires, 1995.
19. Ver L. Wells, Conflict or Indifference: US Multinationals in a World of Regional Trading Blocs, OECD Development Center, Technical Paper No. 57, Paris, march 1992
- y, Oman, C., "Globalización. La nueva competencia" art. cit.
20. Se puede, por ejemplo, señalar, que en la fase actual de la globalización se comprueba la existencia de flujos significativos de IED interregionales.
21. Pierre Noël Giraud, Inégalité du Monde. Economie du monde contemporain, Gallimard, "Folio Actuel", Paris 1996, pgs. 102-105. Ver también, Burtien Gary", International Trade and the rise of earnings equality "Journal of Economic Literature", Vol. XXXIII, June 1995.
22. Ver, por ejemplo, Interdependance Mondiale. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement, OECD Development Center, Paris, 1995.
23. Cabe señalar que la identificación de India, Vietnam e Indonesia junto con China en el marco asiático, responde a que además de su elevada población, han demostrado una adecuada capacidad tecnológica con bajos salarios.
24. Sobre el tema ver, C. Moneta, Comercio e integración intraindustrial en ..., doc. cit.
25. C. Moneta, Los espacios de intercambio económico regional, SELA, Capítulos 31, enero-marzo 1992.
26. Amin, A. y Thrift, N. «Neo-Marshallian Nodes in Global Networks», International Journal of Urban and Regional Research, 16 (4), 1992, pgs. 571-87.

El margen de maniobra en las nuevas normas del comercio internacional

El objetivo del artículo es estudiar los principales compromisos de la OMC y sus implicaciones sobre el diseño de las políticas internas. El diseño de políticas de desarrollo industrial, tecnológico y de competitividad internacional debe tener en cuenta estos márgenes de maniobra y también las negociaciones comerciales bilaterales o regionales, que generalmente profundizan el nivel de los compromisos adoptados a nivel multilateral, para no prescindir de aquellos instrumentos que se consideren convenientes.

En este caso concreto se examinan en profundidad el trato especial y diferenciado, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios y las salvaguardias, evaluando los costos del nuevo régimen y los espacios de maniobra que deja abierto a los países.

Flexibility in the New International Trade Rules

The object of this paper is to study the main WTO commitments and their effect on national policies. The author analyzes the content and dilemmas of the multilateral trade agenda and argues that WTO agreements may insure the direction of trade, but not the degree of trade reforms in Latin America and the Caribbean.

The second section of the paper analyzes in depth the special and differential treatment, intellectual property rights, subsidies and safeguards. It concludes by evaluating the costs of the new trade regime and the degree to which it allows for a space for maneuver.

La marge de manoeuvre dans le cadre des nouvelles normes du commerce international

Cet article est consacré à l'étude des principaux engagements de l'OMC et de leurs implications sur la mise au point des politiques intérieures. Pour la conception des politiques de développement industriel, technologique et de la concurrence internationale, il convient, pour ne pas se priver des instruments que l'on peut estimer opportuns, de tenir compte de ces marges de manoeuvre et des négociations commerciales bilatérales ou régionales, qui généralement vont au-delà du niveau des engagements adoptés au stade multilatéral.

Dans ce cas concret, le régime spécial et différencié, les droits de propriété intellectuelle, les subsides et la sauvegarde font l'objet d'une étude approfondie accompagnée d'une évaluation des coûts du nouveau régime et des marges de manoeuvres laissées aux pays.

A margem de manobra nas novas normas do comércio internacional

O objetivo do artigo é estudar os principais compromissos da OMC e as suas implicações no esboço das políticas internas. O esboço de políticas de desenvolvimento industrial, tecnológico e de competitividade internacional deve considerar estas margens de manobra, como também as negociações comerciais bilaterais ou regionais, que geralmente aprofundam o nível dos compromissos adotados a nível multilateral, para não prescindir dos instrumentos considerados convenientes. Neste caso concreto são examinados detalhadamente o tratamento especial e diferenciado, os direitos de propriedade intelectual, os subsídios e a salvaguarda, avaliando os custos do novo regime e os espaços de manobra que deixa aberto aos países.

El margen de maniobra en las nuevas normas del comercio internacional

❖ **Diana Tussie**

Investigadora de la FLACSO y consultora del SELA.

El presente artículo es parte de un trabajo que la autora realizó para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

I. Introducción

A raíz de los resultados de la Ronda Uruguay, mucho se ha comentado sobre la nivelación o armonización de las reglas del juego del comercio multilateral, señalando el significativo deterioro del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Sin duda, los compromisos acordados en la Ronda ya no permiten recurrir a cualquier tipo de subvención o salvaguardia o el omitir la protección de los derechos de la propiedad intelectual, como en los años setenta.

Es por ello que debe realizarse un análisis pormenorizado de las normas comerciales multilaterales adoptadas y de los márgenes de maniobra que las mismas dejan a los gobiernos, con el propósito de que los planificadores de las estrategias económicas de los países de la región conozcan y utilicen los instrumentos que están a su alcance, de acuerdo con la normativa internacional vigente. El diseño de políticas de desarrollo industrial, tecnológico y de competitividad internacional, debe tener en cuenta estos márgenes de maniobra y también las negociaciones comerciales bilaterales o regionales, que generalmente profundizan el nivel de los compromisos adoptados a nivel multilateral, para no prescindir de aquellos instrumentos que se consideren convenientes.

En ese sentido, el principal objetivo de este artículo es estimular la reflexión en la dirección señalada, en este caso concreto, analizando los temas del trato especial y diferenciado, los derechos de propiedad intelectual, las subvenciones y las salvaguardias. Se estudia para ellos los costos del nuevo régimen, así como los espacios que persisten.

II. La naturaleza del tratamiento especial y diferenciado

El tratamiento especial y diferenciado fue concebido como una forma de compensar las diferencias en los niveles de ingreso entre países. Hubo dos vías por las cuales se instrumentó: como protección al desarrollo económico y como acceso preferencial a los mercados internacionales. La primera vía se refleja en el artículo XVIII del GATT-1947. La segunda vía se puso en práctica a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y otros regímenes preferenciales otorgados unilateralmente por los países desarrollados a países o grupos de países en desarrollo. Ambas vertientes se amalgamaron en la Cláusula de Habilitación que resultó de la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales, punto culminante del trato especial y diferenciado. Sin embargo, estos regímenes nunca han sido una obligación contractual, y siempre han sido utilizados en forma discrecional por los países industrializados.

La Ronda Uruguay indicó un giro en la evolución del tratamiento especial y diferenciado. Por un lado, los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos. Al mismo tiempo, se ejercieron presiones para que los países de mayor desarrollo relativo abandonaran los beneficios derivados del tratamiento especial y diferenciado. Como resultado la filosofía sustentadora del trato especial y diferenciado se diluyó.

Se ha establecido una diferenciación entre dos grandes categorías de países. Están, por un lado, los países en desarrollo, y por el otro, los países menos adelantados (47 países identificados por Naciones Unidas) junto con los de bajos ingresos (con PBI per capita menor a US\$1000). Bajo los nuevos acuerdos el primer grupo tiene, normalmente, un período de gracia al cabo del cual debe asumir todos los compromisos contemplados. Para los segundos, en cambio, el cumplimiento de las obligaciones es menos estricto (CEPAL, 1994; Weston, 1995).

El tratamiento especial y diferenciado se manifiesta de las siguientes formas:

- la postergación del cumplimiento de algunas de las obligaciones de los acuerdos,
- excepciones al cumplimiento de algunas obligaciones para los países menos adelantados. Por ejemplo, quedan exentos de los compromisos de reducción de subsidios para la agricultura. (Artículo 16 del Acuerdo sobre Agricultura)
- consideraciones de minimis que se aplican en tanto y en cuanto el volumen de exportaciones sea pequeño o los márgenes de subsidios o dumping sean también pequeños.

d. flexibilidad en los procedimientos, en casos de solución de diferencias promovidas por países en desarrollo, en los cuales se tendrá en cuenta no sólo el comercio afectado sino también su repercusión en la economía del país involucrado.

También se ha preservado cierto margen de tratamiento diferenciado respecto de los aranceles consolidados. Los países de la región consolidaron todos sus aranceles en su mayoría en techos que van del 30% al 35%. Este nivel es significativamente más alto del ofrecido por países desarrollados.

En propiedad intelectual, el trato especial y diferenciado ha quedado particularmente erosionado.

III. Propiedad intelectual

El Acuerdo sobre Propiedad Intelectual conocido como TRIPs constituye el ejemplo más acabado de armonización profunda o positiva. El resultado de esta armonización es la protección extra territorial de los derechos de propiedad intelectual y la gradual integración de este acuerdo al cuerpo del derecho económico internacional (Reichman, 1993).

Con anterioridad a la Ronda Uruguay, la propiedad intelectual debía cumplir sólo el principio de trato nacional. Como resultado de las negociaciones en este tema en la mencionada Ronda, los países de la región se ven desfavorecidos por la extensión de patentes a virtualmente todos los campos de tecnología reconocidos. La única dispensa para los países en desarrollo es un plazo mayor para el cumplimiento de las obligaciones.

Tradicionalmente, los países de la región, en tanto importadores netos de tecnología, manifestaron diferentes preferencias sobre el patentamiento, dependiendo del sector de que se tratara y de las posibilidades de aprendizaje que el mismo ofrecía. En algunos casos se inclinaron por comprar tecnología en el exterior; en otros, por obtenerla a través de la copia. La industria farmacéutica es la más frecuentemente excluida de la protección de patentes. El caso de los medicamentos ha estado entre los más disputados porque es a la vez un sector con costos de investigación y desarrollo muy altos, tecnología de proceso potencialmente accesible y una importancia central en las políticas de salud.

Para cumplir con los requerimientos del Acuerdo, los países de la región deberán introducir importantes cambios en sus propios regímenes de propiedad intelectual. Respecto de las patentes en particular, todos los países de la región deberán extender la protección a productos farmacéuticos y químicos, en la actualidad generalmente excluidos de los sistemas de patentes. Además, aquellos países que cuenten con algún tipo de ley

“

Asegurar el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual será tal vez para los países uno de los puntos más difíciles debido a los limitados recursos administrativos con los que cuentan y al no del todo eficiente funcionamiento del sistema judicial.

”

de propiedad intelectual deberán compatibilizarla con las condiciones del Acuerdo. Aquellos países de la región que hasta el presente contaban con requisitos de fabricación local con el objeto de favorecer la radicación de firmas productoras deberán otorgar patentes a productos aunque no se fabriquen en el país.

En cuanto a derechos de autor (copyright), el TRIPs clasifica al software como obra literaria. La mayoría de los países de la región no cuentan con protección alguna para el software. Solamente unos pocos lo hacen, pero por otros medios legales diferentes de los derechos de autor. Un caso similar ocurre con la protección de variedades de plantas que el Acuerdo dispone se realice por medio de patentes, o de un sistema sui generis, o de una combinación de ambos. La mayoría de los países de la región excluye este tipo de protección, y sólo tres, Argentina, Perú y Chile, cuentan con un sistema propio sui generis. (Ramassotto, 1997). A su vez, México se comprometió a introducir derechos para las obtenciones vegetales y a cumplir con las obligaciones de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) a los dos años de la firma del TLCAN. (Primo Braga, 1995)

Asegurar el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual será tal vez para los países uno de los puntos más difíciles debido a los limitados recursos administrativos con los que cuentan y al no del todo eficiente funcionamiento del sistema judicial. No obstante, el Acuerdo tiene seis áreas adicionales en las cuales los países retienen grados de libertad de alguna significación.

Primero, hay plazos de transición y de gracia. El propósito del período de transición es otorgar el tiempo necesario a los sectores afectados para que se adapten a las nuevas reglas de juego que surgirán a partir de la sanción de la ley de propiedad intelectual.

El Artículo 65 del TRIPs determina una sumatoria de plazos de transición que llegan al total de 10 años para la entrada en vigencia de las normas que establece: según el inc.1, todos los Miembros tienen un plazo de gracia de un año, a partir del 1 ro de enero de 1995, fecha de entrada en vigor de la OMC; el inc.2 establece que los países en desarrollo pueden aplazar por cuatro años adicionales la aplicación de las medidas que establece el acuerdo; el inc.4 determina que los países en vías de desarrollo que se vean obligados por el acuerdo a contar con una ley de patentes para sectores que no gozaban de tal protección (el sector farmacéutico para la mayoría de los países de la región) pueden optar por aplazar cinco años adicionales la aplicación de las disposiciones del TRIPs.

Debe resaltarse en este contexto que los plazos de transición

son los mismos para los países en vías de desarrollo y para los menos adelantados.

Segundo, bajo ciertas condiciones se pueden invocar licencias obligatorias (Artículo 31). Se debe proveer una «remuneración adecuada» y la licencia puede ser otorgada sólo por razones vinculadas con la salud pública; nutrición u otros intereses públicos en emergencias nacionales; uso público no comercial; para corregir prácticas anticompetitivas o cuando el titular se rehúsa a otorgar la patente en «términos y condiciones comercialmente razonables».

Tercero, las patentes no son retroactivas. La protección retroactiva se refiere a los productos con solicitud de patentamiento en estudio, productos en desarrollo o productos que no están todavía en venta en los países que se encuentran en la fase de transición hacia leyes de patentes más estrictas cuando la legislación es aprobada. Así, las patentes serán otorgadas solamente a solicitudes de producto presentadas a partir de la entrada en vigencia del acuerdo.

Cuarto, los artículos 40 y 41 intentan evitar la creación de barreras artificiales de ingreso. Los miembros están autorizados a especificar en su legislación nacional aquellas prácticas o condiciones de patentamiento que «constituyen un abuso de los derechos de propiedad intelectual con un efecto adverso sobre la competencia».

En quinto lugar, el texto final del TRIPs no contiene una interpretación ni acabada ni coherente sobre las importaciones paralelas. Por un lado, el TRIPs otorga derechos exclusivos al patentario (Artículo 28). El dueño de la patente de un producto o procedimiento podrá impedir que terceros, sin su consentimiento, fabriquen, usen, oferten para la venta, vendan o importen para esos fines el producto patentado o el obtenido directamente por medio del procedimiento patentado. Se puede deducir de este artículo que las importaciones paralelas del producto patentado no son permitidas.

Por otro lado, en otros artículos el Acuerdo pareciera contradecirse en este punto. En efecto, se incluye el agotamiento del derecho (Artículo 6). Según la figura jurídica del agotamiento, el titular de un derecho de propiedad intelectual es el único autorizado a poner en el mercado el objeto protegido y percibir una recompensa en esa única ocasión. Pero, una vez puesto en el mercado, el producto «vuela por sus propias alas» y el titular de los derechos no puede pretender una nueva compensación ni puede prohibir que el producto protegido siga circulando en el mercado. El agotamiento del derecho permite la libre circulación de mercancías. Sin esta figura jurídica, en la cadena de comercialización un tercero siempre estaría sujeto a pagar una com-

pasación al dueño de la patente. Se podría interpretar que la adopción del principio de agotamiento del derecho implica la aceptación de las importaciones paralelas, la posibilidad de que un licenciataria pueda ingresar el objeto lícitamente adquirido en otro mercado. En este tema, por lo tanto, las legislaciones nacionales conservan autonomía para definir el régimen de agotamiento que estimen pertinente.

Por último, dado que el acuerdo es parte integral de la OMC, la cual ha establecido un mecanismo integrado de solución de controversias, la represalia cruzada entre el no cumplimiento en este campo y el acceso al mercado de bienes será legítima. El recurso a sanciones comerciales ha transferido un principio de la ley comercial de Estados Unidos a la ley internacional, aunque mitigada. Bajo la OMC la represalia cruzada es un recurso de última instancia, el tercero de un procedimiento de tres pasos bajo el nuevo mecanismo de solución de controversias.

La represalia cruzada, en teoría, abre un camino a los países de la región, que pueden recurrir a ésta denegando la protección de la propiedad intelectual a un país desarrollado que ilegalmente o unilateralmente impide el acceso de sus bienes al mercado. (Reichman, 1993)

En efecto, si bien el Acuerdo resolvió las principales diferencias en el tema a favor de los países innovadores, ello no ha terminado con las presiones a nivel bilateral y plurilateral, principalmente originadas en Estados Unidos. Dichas presiones se presentan principalmente alrededor de los márgenes de libertad posibles listados más arriba. Inclusive se han hecho amenazas de sanciones comerciales, principalmente la exclusión del SGP, no consolidado en la OMC.

IV. Subvenciones

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es un ejemplo de armonización negativa en tanto abarca medidas de comercio propiamente dichas. Es el texto más largo emanado de la OMC, reflejo de la significación del tema en la nueva agenda y de las discrepancias que suscita una política activa de acceso a mercados externos. Las autoridades económicas deberán gradualmente abandonar algunas políticas de fomento en vigencia a la vez que adecuar sus regímenes para poner en práctica medidas compensatorias. El resultado es un acotamiento de la libertad de maniobra para las acciones compensatorias.

El nuevo acuerdo incorpora en su Artículo 27 el reconocimiento de que las subvenciones pueden ser una parte integral de los programas de desarrollo (anteriormente incorporado al Artículo

“

Si bien el TRIPs resolvió las principales diferencias a favor de los países innovadores, ello no terminó con las presiones a nivel bilateral y plurilateral, principalmente originadas en EE.UU.

”

14 del Código de la Ronda Tokio); pero más allá de este endoso genérico se ha colocado un freno para programas activos del tamaño, variedad e intensidad de los que pudieron aplicar Taiwan o Corea en los inicios de su industrialización orientada al mercado externo.

El acuerdo establece dos cláusulas bastante restrictivas para la graduación de los países de la región. En primer lugar, los países en desarrollo serán graduados cuando alcancen una «competitividad exportadora» medida como la obtención de una participación en el mercado mundial en un producto determinado por encima del 3.25% durante dos años consecutivos. Un producto está definido como una partida (a cuatro dígitos) del sistema armonizado. En tanto el nivel de agregación es alto, se aleja la probabilidad de alcanzar el umbral.

En segundo lugar, se ha establecido un indicador muy taxativo. Todos los países con un PBI per cápita superior a US\$1,000 deben asumir obligaciones iguales.

El acuerdo va mucho más allá del anterior Código de la Ronda Tokio en un número de temas de significación en el campo de las políticas de desarrollo. Por primera vez, se ha logrado una definición, si bien aun demasiado genérica, del concepto de subvención. El mismo se define como cualquier forma de contribución financiera del gobierno o mecanismo para sostenimiento de ingresos o precios que otorgan alguna ventaja a empresas o ramas de producción. Las disciplinas del acuerdo solamente rigen para las subvenciones específicas, o sea aquellas concedidas únicamente a ciertas empresas, industrias o grupos de empresas. Con la intención de proveer un ordenamiento de las subvenciones (y por lo tanto de las circunstancias en las cuales se puede recurrir a la acción compensatoria), éstas se clasifican en tres grupos: prohibidas, recurribles y no recurribles.

Las subvenciones para el uso de insumos internos o explícitamente destinados a las exportaciones están prohibidos. Los países en desarrollo deben eliminar los primeros en cinco años y los segundos en un período de ocho años, que puede ser extendido a diez por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias establecido para supervisar el acuerdo. Pero debe tenerse en cuenta que durante el período de transición pueden presentarse demandas de medidas compensatorias. Los países de menor desarrollo relativo listados en el llamado Anexo VII del Acuerdo están exceptuados de esta prohibición siempre que su PBI per cápita no supere los US\$1,000.

Las subvenciones no recurribles son inmundas a las acciones compensatorias. Son aquellas de naturaleza general que no tienen impacto directo sobre los precios. Por ejemplo, aquellas

aplicadas a actividades como investigación básica y desarrollo, desarrollo precompetitivo, asistencia a las regiones atrasadas, o asistencia para cumplir con nuevas regulaciones o normas ambientales. Dentro de ciertos parámetros estas subvenciones están permitidas, si bien un país puede recurrir a la OMC si juzga que una subvención, en principio no recurrible, le causa efectos adversos.

Las subvenciones recurribles son todas las «específicas» (es decir, aquellas que se otorgan sólo para ciertas industrias o empresas) que tienen un efecto sobre los precios de exportación. Pueden dar lugar a acciones compensatorias si se comprueba que causan efectos perjudiciales para la producción nacional. El acuerdo establece un procedimiento bastante restrictivo para la determinación del perjuicio grave y para calcular el margen de subvención. Sin embargo, se asumirá que existe perjuicio grave cuando las subvenciones superen el 5% del valor exportado. Pero cuando un país desarrollado quiera iniciar una acción contra un país de la región deberá demostrar el daño con evidencia. Esto da mayor margen a los países de la región que a los países desarrollados en los casos en que se enfrentan a una acción compensatoria, dado que para los países desarrollados se invierte la carga de la prueba.

Hay en el acuerdo otras dispensas para los países de la región, en las consideraciones de trato especial y diferenciado. Dos innovaciones pueden proveer algunos resguardos a los exportadores pequeños o incipientes. La primera de ellas, la previsión de minimis inaugurada por el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y trasladada luego a la OMC.

Esto significa que cualquier investigación para aplicar un impuesto compensatorio contra países de la región finalizará si la subvención involucrada es pequeña. Para ser beneficiarios de esta cláusula contenida en el Artículo 27.9, el nivel de subvención otorgado por un país en desarrollo no debe exceder el 2 por ciento del valor unitario del producto (3% en el caso de los países listados en el Anexo VII). La provisión de minimis también se aplica si la exportación en cuestión es menor al 4 por ciento de los volúmenes totales de importación del producto, siempre y cuando todos los países en desarrollo juntos no sumen más del 9 por ciento de las importaciones totales de ese producto.

Otra cláusula del Acuerdo que también permite margen de maniobra es la que establece que no se aplicarán derechos compensatorios por condonación directa de deuda o por subvenciones aplicadas para cubrir costos sociales relacionados con programas de privatización. Ello siempre que tanto el programa como la subvención estén acotados en el tiempo y que la primera resulte en la real privatización de la empresa en cuestión. Este

“
Pero cuando un país desarrollado quiera iniciar una acción contra un país de la región deberá demostrar el daño con evidencia. Esto da mayor margen a los países de la región que a los países desarrollados en los casos en que se enfrentan a una acción compensatoria, dado que para los países desarrollados se invierte la carga de la prueba.

punto podrá servir para alentar el otorgamiento de subvenciones ligadas a la entrada de inversiones directas extranjeras en el contexto de las privatizaciones.

La contención de los grandes países importadores que ya tenían una presencia muy visible en los mercados mundiales es una ventana de oportunidad. Los mismos no podrán introducir nuevas subvenciones y tendrán que eliminar las actuales subvenciones de exportación dentro de un período de diez años. Para los países de la región que se encuentran en una etapa más temprana de desarrollo de la exportación, el freno de esos países tiene efectos positivos en dos frentes. En los mercados externos, deja liberado cierto espacio para aumentar la participación. Además en tanto exportadores pequeños, la propia libertad de acción es más amplia. Las previsiones de minimis (en su connotación de mantenerse debajo del 4% de los volúmenes totales de importación del producto) otorga cierto espacio para crecer. En el mercado interno, la posibilidad legítima de frenar a los países más activos en el comercio internacional, afianza las condiciones de sustentabilidad de la propia apertura. Los países de la región deberán ahora completar su apertura y desregulación con la adopción de mecanismos ágiles compatibles con la OMC para aplicar aranceles compensatorios (así como eficaces mecanismos de salvaguardia) para sustentar las reformas comerciales realizadas.

En síntesis, la OMC deja algunas ventanas abiertas para una política sabia que prevenga acciones compensatorias. Los países deben concentrar su política de subsidios en corregir fallas del mercado claras, o en situaciones donde existen grandes costos hundidos. Existen serias fallas del mercado en la diseminación de información en relación con los mercados externos: las preferencias de los consumidores extranjeros, los canales de comercialización, cambios de diseños, cumplimiento de normas técnicas, etiquetado medioambiental, requisitos de calidad, etc. Los estudios de mercado y en general toda la adquisición de información sobre los mercados externos financiada por el gobierno a través de agencias de promoción no tiene restricciones. En estos temas, hay importantes ventanas que se deben explorar, como ya lo están haciendo PROCHILE en Chile, EXPORTAR en la Argentina, PROEXPORT en Colombia, etc. (CEPAL, 1995).

El sector público puede y debe encarar un amplio apoyo para reducir el costo de entrada del sector privado a la normativa internacional de gestión de calidad desarrollada por la Organización Internacional de Normalización, conocida como ISO por su sigla en inglés. El sector privado necesitará crecientemente de apoyo en este renglón para mejorar la obtención de los certifica-

dos de calidad. La certificación ISO será como una llave maestra de acceso a los mercados internacionales. Sin ella las empresas exportadoras tienen que realizar largos y costosos trámites para colocar sus productos.

En la línea de apoyo directo hay posibilidades también. Por ejemplo, puede tenerse en cuenta el establecimiento de un sistema de devolución de impuestos indirectos, tanto para el producto directamente exportado como para los insumos y componentes. Se pudieran establecer mecanismos otorgados por los países industrializados, que pongan a los exportadores en el mismo pie que los créditos a la exportación de forma de dar a los exportadores acceso a tasas de interés preferenciales e incluso para dar un margen de subvención similar al que se admite en la OCDE.

Sujetos a los requisitos de transparencia y notificación, pueden aplicarse subvenciones para que los procesos industriales respondan más adecuadamente a requerimientos medioambientales, en tanto se limiten al 20% de los costos de adaptación y sean una medida excepcional no recurrente.

Por último, se puede poner en funcionamiento un programa de apoyo para exportaciones nacientes con subvenciones a la exportación modestas y temporarias, liquidables cuando las exportaciones alcanzan cierto umbral (fijado en términos de valor o porcentaje de los ingresos totales por exportación) y dejan de ser «nacientes.» No son completamente legales para los países con un PBI per capita que exceda los mil dólares. No obstante, dado que pueden ser considerados apoyos «precompetitivos», pueden ser tenidos en cuenta. Además, en tanto estas líneas de exportación sean pequeñas y mantengan su participación en el mercado destino por debajo del 4%, serán exceptuadas de la apertura de acciones compensatorias (a menos que la participación agregada de los países en desarrollo supere el 9%)

En esta misma línea de exportaciones nacientes (o que pueden mantenerse fuera de la mira de la acción compensatoria) puede estudiarse la introducción de subvenciones a todas las empresas que dentro de una misma partida arancelaria exportan en conjunto un valor por debajo de un techo preestablecido. En tanto se otorga a todas las empresas no se puede definir como subvención específica; y por lo tanto, no está claro que sea prohibida.

Más allá de la explotación activa de estos márgenes de maniobra para el acceso a los mercados internacionales, hay elementos positivos adicionales en la reducción del grado de discrecionalidad de la acción compensatoria. El recurso a ella estará de ahora en más acotada de tres maneras. En primer

“

Más allá de la explotación activa de estos márgenes de maniobra para el acceso a los mercados internacionales, hay elementos positivos adicionales en la reducción del grado de discrecionalidad de la acción compensatoria.

”

lugar, por la cláusula que dispone que todos los derechos compensatorios deben ser eliminados dentro de un período de 5 años, excepto en los casos donde las autoridades investigadoras determinen, sobre la base de una nueva investigación, que la eliminación del impuesto alentará la continuación o reaparición de la subvención y el daño a sus productores nacionales. En segundo lugar, una empresa en forma aislada ya no puede iniciar la demanda por una acción compensatoria, sino que debe hacerse en relación a la «producción nacional» del producto similar. La solicitud de acción compensatoria se considerará hecha por la producción nacional «cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por parte de la producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud.» (Artículo 11.4) En tercer lugar, los procedimientos otorgan por primera vez a todas las partes afectadas (no sólo a los productores nacionales sino también a los importadores, consumidores y las empresas usuarias de productos intermedios) el derecho a presentar evidencia.

A pesar de estas ventanas, debe tenerse en cuenta que en el marco de negociaciones bilaterales, muchos países de la región se han comprometido a «no innovar» y a eliminar gradualmente sus programas de subvenciones, con lo cual la introducción de nuevos programas puede dar lugar a reclamos en el ámbito bilateral. Además, ya se han presentado conflictos de jurisdicción sobre las investigaciones abiertas antes de la entrada en vigencia de la OMC pero concluidas con posterioridad. En otras palabras, el acuerdo no es retroactivo. Las subvenciones otorgados en el pasado pueden sufrir la acción compensatoria bajo las reglas menos estrictas del Código de la Ronda Tokio. Asimismo deberá tenerse en cuenta que en EE.UU. los subsidios son recurribles durante 15 años a partir de su otorgamiento.

Como importadores los países de la región deberán adaptar su legislación a las condiciones más precisas y específicas de estos compromisos. Los compromisos reducen el margen para decisiones administrativas discrecionales y aumentan la necesidad de otorgar transparencia a los procesos decisorios. (Guimares y Naidin, 1994). Tal vez la mayor ventaja de los compromisos asumidos está en la posibilidad que abren para dar un importante anclaje a los procesos de integración regional en marcha, que de otra manera pueden verse sometidos a las marchas y contramarchas y a la incertidumbre de los procesos de la década del 60.

No obstante, independientemente de la limitación que conllevan estos compromisos, la era de incentivos fiscales a las exportaciones indiscriminados y masivos está agotada. Ade-

más del peso de las restricciones fiscales imperantes en la mayoría de los países de la región, hay otras razones significativas. En primer lugar, en tanto las políticas comerciales de los países de la región han reducido y aún eliminado su tradicional sesgo anti-exportador, los incentivos usados en otras épocas tenían el objetivo de compensar el efecto perverso de las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales renuentes a producir para competir en los mercados internacionales. El acelerado proceso de globalización y el vuelco creciente de la inversión extranjera directa hacia los mercados externos hacen también menos necesario (y en algunos casos redundante) apoyar a sus exportaciones con transferencias fiscales.

Hoy la competencia de incentivos está dada mayormente en la carrera por influir en las decisiones de la localización de los flujos de inversión. (UNCTAD, 1995) En este campo los avances de la Ronda Uruguay fueron muy tímidos. El acuerdo de TRIMs apenas contiene dos obligaciones: eliminar los incentivos para aumentar el grado de integración nacional y mantener un balance de divisas positivo. (Sauvé, 1995).

V. Salvaguardias: Artículos XVIII B y XIX

La salvaguardia más utilizada por los países en desarrollo para defender sus mercados ha sido el recurso al Artículo XVIII B. Este artículo (agregado al GATT en 1955) ha permitido a los países en desarrollo un significativo margen de maniobra para imponer restricciones cuantitativas con el objetivo declarado de proteger la balanza de pagos y mantener un nivel de reservas adecuado. En el pasado esta dispensa fue usada no solamente por este motivo, sino también para encarar, sin mayores trabas ni oposiciones, programas de sustitución de importaciones.

El entendimiento emanado de la Ronda Uruguay no conlleva nuevos compromisos obligatorios ni recorta mayormente estos grados de libertad. Los cupos de importación no han sido prohibidos. Como resultado de la negociación los países en desarrollo pueden recurrir a aranceles en caso de problemas de balanza de pagos. Además se comprometen a notificar sus medidas y a consultar con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. En este sentido, los grados de libertad retenidos bajo la OMC pueden ser importantes en el futuro.

Dada la fragilidad financiera y la amenaza nunca ausente de shocks externos, estos grados de libertad para defender la balanza de pagos son esenciales para retener una capacidad de respuesta inmediata frente a efectos adversos. La consolidación

de aranceles a niveles más altos de los aplicados permite también una protección temporaria para propósitos de balanza de pagos sin necesidad de compensación.

Un consenso pragmático emergió en la Ronda Uruguay para legitimar los cupos de importación en forma selectiva y relajar la obligación de compensación. El nuevo acuerdo prohíbe a los países desarrollados la imposición de nuevas medidas de área gris y propone la eliminación de todas las existentes en un período de cuatro años, con la excepción de una medida específica por país, que deberá ser eliminada antes del 31 de diciembre de 1999. Del mismo modo, todas las medidas de salvaguardia adoptadas bajo el Artículo XIX deberán ser eliminadas en un período de ocho años desde el momento de su adopción o de cinco años desde el momento de la entrada en vigencia de la OMC, según cuál sea primero. Además, todas las acciones están sujetas a la cláusula que establece una duración máxima de ocho años si las autoridades confirman que la medida continúa siendo necesaria y si puede demostrarse que el ajuste se está realizando. En cualquier caso, después de un año la medida debe ser liberalizada progresivamente durante su período de aplicación.

El acuerdo también tiene márgenes de minimis, como para la imposición de aranceles compensatorios (y antidumping) contra los países en desarrollo. Establece que las medidas de salvaguardia no serán aplicadas a un país en desarrollo cuando su participación en las importaciones totales del producto sea menor al tres por ciento, y cuando las importaciones de los países en desarrollo en conjunto no excedan el 9 por ciento del valor de las importaciones totales del producto.

El acuerdo es un compromiso. A pesar de que sanciona la selectividad, se han establecido plazos para la vigencia de las salvaguardias y procedimientos para la determinación del daño. De todos modos, la seguridad de acceso no se verá necesariamente mejorada dado que el ajuste del mecanismo para aplicar salvaguardias provocará un desvío de las medidas de protección hacia un uso más intensivo de los aranceles anti-dumping, cuyas reglas fueron precisadas apenas en términos de procedimientos. En la relativa facilidad del recurso al arancel anti-dumping, junto con la no consolidación de los regímenes preferenciales, se encuentra el eslabón más débil para el acceso a los mercados internacionales.

VI. Observaciones finales:

La agenda de comercio internacional tiende a lograr en el largo plazo una armonización creciente. El ejemplo más claro de la

“
En la relativa
facilidad del
recurso al
arancel anti-
dumping, junto
con la no
consolidación de
los regímenes
preferenciales,
se encuentra el
eslabón más
débil para el
acceso a los
mercados
internacionales.”

”

Ronda Uruguay es el resultado de la negociación del TRIPs. En la agenda post-Ronda Uruguay los temas de derechos laborales y medio ambiente caminan en igual sentido, si bien con mucho menos ímpetu. El camino hacia la armonización de regulaciones es, sin duda, un lento camino cuesta arriba, al menos en el ámbito multilateral.

Mientras la malla de la red es amplia en el corto plazo, la OMC ha dejado significativos márgenes de discrecionalidad, particularmente en el mercado interno, si bien estos márgenes ya no son infinitos como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado. Se retiene un margen de maniobra interno en las consolidaciones por encima de los niveles arancelarios efectivamente aplicados y en cierta laxitud (o posibles diferencias de interpretación) de los compromisos referentes al Artículo XVIII.B.

En términos comparativos estos grados de libertad en el propio mercado son mayores que los logrados para afianzar el acceso a los mercados internacionales. Los márgenes de minimis, en primera instancia, funcionan como espacios de maniobra para los pequeños exportadores. Sin embargo, en última instancia, actuarán como un freno externo, principalmente para sectores poco dinámicos (o sensibles) del comercio internacional.

Si bien la previsión de minimis garantiza ventanas de oportunidad para pequeños exportadores tomados individualmente, no ocurre lo mismo para los países en conjunto. El volumen agregado de exportaciones de un mismo bien de los países en desarrollo puede con facilidad sobrepasar el umbral del 9% establecido en los acuerdos de salvaguardias y subvenciones para los países miembros. Por último, debe esperarse un recrudecimiento de las acciones anti-dumping, y un vuelco generalizado de las medidas de protección hacia este recurso, ya que son, en términos relativos, la medida menos reglamentada por la OMC.

En otras palabras, la OMC puede ser usada como un anclaje general de la política económica. Puede servir, por ejemplo, para asegurar la transparencia de la política de incentivos, o para mejorar su focalización, dirigiéndola efectivamente a sectores de exportaciones nacientes sin capacidad de provocar una reacción en los mercados externos. De esta manera, el marco multilateral puede usarse para evitar que los incentivos se canalicen hacia sectores altamente concentrados con una gran capacidad de lobby (e incluso con mayor capacidad de acceso a los mercados financieros internacionales).

En síntesis, las políticas internas deben adecuarse a la normativa internacional, logrando definir con mucha precisión y claridad las limitaciones y márgenes de maniobra que permiten.

“

En síntesis, las políticas internas deben adecuarse a la normativa internacional, logrando definir con mucha precisión y claridad las limitaciones y márgenes de maniobra que permiten.

”

Para ello, es fundamental que los países de la región tengan conciencia de los grados crecientes de profesionalización requeridos, ya no solamente del Ejecutivo, tradicionalmente encargado de las negociaciones económicas internacionales. La integración profunda requiere una participación creciente de los otros poderes también: el Poder Legislativo, por su responsabilidad de trasladar la normativa internacional al ámbito nacional; y el Poder Judicial para dirimir posibles diferencias entre poderes y también, entre particulares como resultado de la aplicación de las nuevas normativas.

La agenda de comercio internacional tiende a lograr en el largo plazo una armonización creciente. No obstante, el que mucho abarca, poco aprieta. En el corto plazo, se han retenido márgenes de maniobra en el mercado interno. Aunque ya no sean infinitos como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado, están presentes y no son desdeñables.

Bibliografía

CEPAL, (1994), «La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe», Santiago de Chile, LC/R.1447.

CEPAL (1995), «El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y el desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea», Santiago de Chile, LC/R.1526 .

Primo Braga, C (1995), «Trade-Related Intellectual Property Issues: The Uruguay Round Agreement and its Economic Implications», Banco Mundial, Washington.

Ramassotto, A (1997), «El Convenio de Conservación de la Biodiversidad: su temática e implicancias», Tesis de Maestría, FLACSO.

Reichman, J.H. (1993), «Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries As Competitors in an Integrated World Market», UNCTAD Discussion Papers, No 73, Ginebra.

Sauvé, P (1995), «A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round», *Journal of World Trade*, Vol 24, No 10.

UNCTAD (1995), «Incentives for Foreign Direct Investment: Competition or Cooperation?», Ginebra, TD/B/ITNC/ Misc.1 GE.95.

Weston, A.,(1995),«The Uruguay Round: Unravelling the Implications for the Least Developed and Low Income Countries», New York and Geneva, UNCTAD, Research Papers for the Group of 24, Vol.6.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate sobre la liberalización del comercio internacional de servicios. En la primera parte se hace una pequeña revisión bibliográfica sobre la complejidad del tema de los servicios, partiendo de su rol en las economías nacionales, a la par que se destacan las particularidades de las transacciones internacionales en servicios y de las barreras a esos flujos. En la sección II se presentan algunas reflexiones sobre los desafíos de la liberalización de los servicios para América Latina y el Caribe.

The World Trade Organization's Agreement on Trade in Services

The object of this paper is to contribute to the debate on the liberalization of trade in services. The first section of the paper reviews briefly the bibliography on the issue of services, pointing out its complex nature and its role in national economies. It also calls attention on the particular nature of international service transactions and on the barriers to such flows. Section II reflects on the challenges the liberalization of trade in services poses for Latin American and Caribbean countries.

L'accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce

Ce travail se présente comme une contribution au débat sur la libéralisation du commerce international des services. La première partie contient une brève bibliographie de la question complexe des services, envisagés sous l'angle de leur rôle dans les économies nationales; l'accent y est mis sur les particularités des transactions internationales en matière de services et sur les obstacles opposés à ces flux. La seconde partie présente quelques réflexions sur les défis que pose la libéralisation des services à l'Amérique latine et aux Caraïbes.

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre a liberalização do comércio internacional de serviços. Na primeira parte faz-se uma pequena revisão bibliográfica sobre a complexidade do tema dos serviços, partindo do seu papel nas economias nacionais, ao mesmo tempo que se destacam as particularidades das transações internacionais em serviços e as barreiras para estes fluxos. Na seção II são apresentadas algumas reflexões sobre os desafios da liberalização dos serviços na América Latina e no Caribe.

El Acuerdo General sobre servicios en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

→ **Vivianne Ventura Dias**

Jefa Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

Este artículo es un resumen del documento "El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: Retos y oportunidades para América Latina y el Caribe" (LC/R.1588/Rev. 1, 27 de diciembre de 1996), preparado por la autora para la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL.

Las negociaciones económicas más complejas y largas de la historia de las relaciones multilaterales, conocidas como Ronda Uruguay, empezaron formalmente bajo los auspicios del GATT en Punta del Este, en septiembre de 1986 (después de cuatro años de preparación). Los acuerdos, entendimientos y declaraciones resultantes de las negociaciones fueron firmados en Marrakech el día 15 de abril de 1994, y ratificados por un número suficiente de países para que entraran en vigencia a partir del 1 de enero de 1995. En Marrakech, se puede decir que fueron firmados cuatro grandes Acuerdos Multilaterales: 1. el Acuerdo sobre la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC); 2. el Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías (en realidad un conjunto de trece acuerdos específicos); 3. el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, y 4. el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, o GATS, en inglés).

Los objetivos del AGCS fueron definidos en la Declaración Ministerial de Punta del Este: la creación de un marco multilateral de reglas y principios para el comercio en servicios con vistas a la expansión de este comercio, bajo condiciones de transparencia y progresiva liberalización, como un medio para promover el crecimiento económico de todos los socios comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo.

El Acuerdo consiste de tres partes: un marco de reglas generales, un conjunto de compromisos específicos de liberalización para los sectores y subsectores que componen las listas nacionales, y los anexos que se refieren a algunos sectores de servicios. Las reglas generales mantienen el principio de no

“

La evaluación de los beneficios que el AGCS pueda otorgar a los países en desarrollo, y a los países de América Latina y el Caribe, en particular, es una tarea de mediano y largo plazo.

”

discriminación, que ha sido la base del sistema multilateral del comercio de mercancías. Por este principio, los países no deben favorecer ninguno de los países miembros del acuerdo en sus reducciones arancelarias y no-arancelarias (cláusula de la nación más favorecida - NMF). Sin embargo, el principio de trato nacional, es decir de la no-discriminación entre los servicios y los proveedores de servicios domésticos y sus similares extranjeros, no está incluido en las reglas generales, de aplicación automática, como en el caso de los bienes. Debe ser negociado «à la carte» para sectores, subsectores y tipos de transacciones de servicios. Asimismo, las obligaciones de NMF, de trato nacional y de acceso al mercado no abarcan las compras gubernamentales de servicios.

En la evaluación realizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Acuerdo es ventajoso para los países en desarrollo, por varias razones: (1) proporciona un mecanismo por el cual estos países pueden exigir crédito por la liberalización en un sector de servicios; (2) la forma precisa en la que tales compromisos fueron definidos y el marco contractual detallado para el comercio en servicios, aportaron una protección a los mismos países, que así se quedaron menos vulnerables a las presiones bilaterales para liberalizar sectores de servicios de interés de los socios más poderosos; (3) si se cumple el artículo IV sobre la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de servicios, la capacidad de sus servicios domésticos, su eficiencia y competitividad se verán fortalecidas de manera sustancial por un mejor acceso a la tecnología, a canales de distribución y redes de información, lo que se sumaría a la liberalización de mercados en los sectores y modos de prestación que les beneficien (UNCTAD, 1994, p. 150).

La evaluación de los beneficios que el AGCS pueda otorgar a los países en desarrollo, y a los países de América Latina y el Caribe, en particular, es una tarea de mediano y largo plazo. La naturaleza de las medidas domésticas que afectan las transacciones internacionales de servicios, las características de los servicios y su creciente «transabilidad» (internacionalización) confieren un alcance estratégico al AGCS, por lo que solamente su funcionamiento en los años venideros podrá permitir un juicio acabado.

Es importante resaltar que la OMC representa un forum permanente para negociaciones comerciales multilaterales. En el caso de los servicios, la adopción de los acuerdos no significa el fin de las negociaciones sobre las reglas adoptadas. El AGCS prevé negociaciones futuras, con el propósito que se alcance,

progresivamente, una mayor liberalización del comercio de los servicios. La primera de esas «rondas» comenzará a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, es decir, hacia el año 2000.

I. Servicios: la complejidad del tema

En los países de ingreso mediano a elevado, las actividades de servicios representan más de la mitad del empleo y de la producción nacional. En los países industrializados, las últimas décadas han sido caracterizadas por una pérdida neta de empleos en el sector manufacturero, con la creación de empleos solamente en los servicios: públicos, en su mayoría en Europa y privados, en los Estados Unidos. Nuevos servicios están surgiendo como resultado de las innovaciones tecnológicas, las que están haciendo que diferentes tipos de servicios sean cada vez más comerciables a través de las fronteras nacionales. Pero, son servicios de baja calificación de mano de obra y bajos salarios los que componen la mayor parte de los empleos creados.

Los esfuerzos de algunas grandes empresas de servicios de los Estados Unidos, desde mediados de la década de los setenta, para que el gobierno de su país promoviera la adopción de reglas multilaterales en el comercio de servicios, tuvo el mérito de introducir a los especialistas de comercio en un conjunto de actividades, hasta entonces ausentes de sus preocupaciones¹.

La literatura económica sobre la producción y el comercio de servicios o «invisibles», relativamente reducida hasta mediados de 1980, se expandió exponencialmente, en paralelo a las negociaciones. Consecuentemente, se amplió el conocimiento de las articulaciones entre el sector de bienes y el de servicios; de la dinámica de crecimiento de los servicios resultante de la especialización del trabajo inter-empresas e intra-empresas; las características de la internacionalización de los servicios, que fueron plasmadas en el concepto de modos de prestación de los servicios; los obstáculos al comercio de servicios en sus varias modalidades de prestación, que a la vez resultan de acciones, leyes o reglamentos de Gobiernos, pero también de las prácticas comerciales de las corporaciones, y de la configuración de los mercados de servicios. Este conocimiento es todavía fragmentario e incipiente, con la dificultad adicional que casi nada se pudo hacer para mejorar la base de datos, que sigue sin reflejar la complejidad de los servicios, tanto en la economía nacional como en las transacciones internacionales.

“

En los países de ingreso mediano o elevado, las actividades de servicios representan más de la mitad del empleo y de la producción nacional.

”

Sin embargo, la sobresaliente importancia económica de los servicios no debe restar importancia a la multidimensionalidad de los mismos. La función de los servicios supera la de mejorar la eficiencia del aparato productivo. Del lado económico, servicios de infraestructura básica, en los que se incluyen la formación de recursos humanos, cumplen a la vez funciones de eficiencia social y de equidad. Es decir, los servicios básicos de calidad son insumos necesarios para que la sociedad pueda operar con eficiencia, pero el acceso a estos servicios no puede depender solamente de la lógica de los mercados.

La producción de algunos de estos servicios, por otro lado, tiene características de los llamados «monopolios naturales» y de los «bienes públicos», a los que la literatura económica ha reservado un tratamiento especial. Además, varios servicios están relacionados con la identidad cultural de un país, con la seguridad nacional y con la cohesión social y política de un pueblo. Por ello, políticas dirigidas a ciertas categorías de servicios han sido diseñadas con el propósito de lograr objetivos nacionales en las esferas de la soberanía nacional y cultural, fuera de consideraciones sobre eficiencia y mejor asignación de recursos de la economía.

1. Los servicios en la economía nacional

La subdivisión del espacio económico en sectores o conjunto de industrias, relativamente homogéneos, tuvo como propósito identificar patrones sistemáticos y reconocibles de variaciones intersectoriales en el uso de los recursos económicos, para examinar, por un lado, las causas y características de los cambios, y, por otro, los impactos de ellos en el crecimiento de la economía. Los empíricos del crecimiento económico identificaron diferencias intersectoriales entre tasas de productividad así como diferencias significativas entre las elasticidades-ingreso de la demanda por los productos de los varios sectores. El empleo de los términos primario y secundario en los análisis económicos se generalizó en las primeras décadas de este siglo. En los años treinta, los economistas Allen Fisher y Colin Clark introdujeron el concepto de sector terciario, aunque dicho sector no coincidiera totalmente con los servicios.

Inicialmente, el crecimiento del sector terciario fue conceptualizado como una tendencia del crecimiento de los países más avanzados. Datos de las economías primarias demostraron, sin embargo, que el sector de servicios no se prestaba fácilmente a teorías esquemáticas de desarrollo secuencial. Estudios posteriores indicaron que cualquiera que sea la base productiva

de una economía, la misma requiere de un volumen mínimo de servicios, para ser viable económicamente. Es decir, sin el desarrollo del comercio y de los transportes, no se puede aumentar la productividad del sector primario. Esos trabajos destacaron la heterogeneidad del «sector» de servicios, lo que ha llevado a los investigadores a abandonar los intentos de reducir la economía solamente a tres sectores. Algunos datos sugieren que el nivel del ingreso es un determinante de la composición de los servicios, más que del tamaño relativo del agregado. Es posible encontrar la misma proporción de servicios en la oferta de empleos y en la generación del valor agregado global, para países de niveles distintos de ingreso, aunque existan diferencias importantes en la composición de los mismos.

La proporción de los servicios en el empleo, en los países latinoamericanos y del Caribe, aumentó de 31,2% en 1960, a 36%, en 1970 y 42,2% en 1980. El elemento determinante es la tasa de participación femenina en las actividades económicas, una vez que las mujeres encuentran trabajo predominantemente en las ocupaciones «terciarias». La proporción de hombres que trabaja en los servicios aumentó de 25,6% a 28,8% y 34%, para los mismos años, mientras que la de las mujeres aumentó de 55,1% a 62,1% y 65,2% (CEPAL, 1995a, cuadros 25, 26 y 27).

A precios constantes de mercado, datos de cuentas nacionales de la CEPAL, indican una gradual pérdida de importancia de las actividades productoras de bienes, para el conjunto de países de la región, entre 1970 y 1990: la parte del producto originada en la producción de bienes primarios y manufacturados bajó del 51,6% al 43,2%, manteniéndose inalterada en 1993 (43%). Ello tuvo su contraparte contable en el mayor peso adquirido por las actividades de servicios que aumentan su participación en forma constante, del 48,4% al 57% en 1993².

Básicamente, el crecimiento de los servicios en las actividades económicas está asociado al complejo proceso de especialización del trabajo derivado de la expansión y diversificación del mercado, que incluye, entre otros: (1) la participación avasalladora del mercado en la satisfacción de las necesidades humanas; (2) las transformaciones tecnológicas y organizacionales en los sectores productores de bienes; (3) la masiva urbanización como forma de vida, y (4) la participación del Estado en la economía. El crecimiento de los servicios no representa necesariamente un crecimiento del volumen total de los servicios producidos, puesto que se puede referir a la transferencia de funciones —anteriormente ejecutadas en las empresas y establecimientos concentrados en la producción de bienes materia-

“

La proporción de los servicios en el empleo, en los países latinoamericanos y del Caribe, aumentó de 31,2% en 1960, a 36%, en 1970 y 42,2% en 1980.

”

les— para empresas especializadas en servicios. Ello también incorpora la exteriorización de actividades de servicios que salen de la unidad familiar (educación, salud, cuidados personales) y pasan a ser suministradas por la economía monetizada.

En los mercados actuales, la competitividad de una empresa productora de bienes se mide tanto por la capacidad de diseñar y comercializar sus productos como por la de manufacturarlos. Mientras las industrias que fueran responsables por el crecimiento económico en los tres cuartos de nuestro siglo, y que constituyeron la segunda revolución industrial, tenían fuerte base material, la base de las industrias más dinámicas de la actual transformación tecnológica es el conocimiento. El rol de la innovación tecnológica en el proceso de crecimiento de las economías modernas otorga a los servicios una función estratégica. En realidad, se puede decir que la calidad de los servicios, en un país, es la medida de su grado de desarrollo económico y social.

“

En realidad, se puede decir que la calidad de los servicios, en un país, es la medida de su grado de desarrollo económico y social.

”

2. Las transacciones internacionales de servicios

Lo inapropiado del término «comercio» aplicado a los servicios fue evidente desde los primeros debates en preparación para la Ronda Uruguay. El comercio internacional de mercancías, en el que las mismas cruzan físicamente las fronteras de un país, se distingue de la producción local—sea por empresas extranjeras o por empresas locales, bajo licencias de tecnología—como modalidades distintas de la internacionalización de la economía. Diferentes segmentos de la literatura económica interpretan los determinantes del volumen y de la composición de esas transacciones. Ya en el caso de los servicios, los pocos que cruzan las fronteras lo hacen por medio de bienes, como en los transportes aéreo y marítimo. Sin embargo, la mayoría de los servicios está incorporado en sus «proveedores» y, por lo tanto, estas transacciones internacionales no se disocian de los movimientos de personas y de capital³.

En general, es necesario que productores y consumidores de servicios estén físicamente cercanos, en función de tres características de los servicios: (i) la producción y el consumo del servicio deben ser simultáneos; (ii) los servicios no pueden almacenarse y (iii) los servicios son, en general, intangibles.

La literatura ha definido cuatro modalidades de transacciones internacionales de servicios: (1) transacciones sin movimiento de factores de producción en las que el servicio cruza la frontera, sea en la forma de bienes o codificado y transmitido por medios electrónicos, entre otros; (2) transacciones con movimiento de

factores, y no del receptor del servicio (inversión extranjera y migración de trabajadores); (3) transacciones con movimiento del receptor del servicio pero no del prestador (servicios médicos y educacionales, turismo); (4) transacciones con movimiento de ambos, factores y receptor (casos en que el turista de un país se hospeda en un hotel de propiedad de una corporación de un tercer país) (Sampson y Snape, 1985, pp.171-182).

Consecuentemente, las transacciones de servicios requieren la movilidad transfronteras de los factores productivos (capital, trabajo, información o conocimiento). De esta manera, el traslado del aparato analítico del comercio de bienes para el de servicios presenta numerosos problemas lógicos. En particular, no se puede decir que la teoría de las ventajas comparativas sea válida para el estudio del «comercio» de servicios. Por ende, algunas de las proposiciones normativas, derivadas de la teoría del comercio internacional, que ya son cuestionadas en el ámbito del comercio de bienes, pierden sus bases lógicas cuando se trata de las transacciones de servicios.

La extensión del marco de liberalización y del análisis de barreras al «libre comercio» de bienes al de servicios, constituye un ejercicio todavía más sofisticado de persuasión vía «la autoridad de las teorías científicas». Las medidas consideradas como obstáculos al comercio tienen propósitos distintos de los comerciales. Aunque puedan proponer barreras al movimiento internacional de personas, capital y tecnología, esas medidas corresponden a la legislación que el país ha creado para la creación de empleos, defender el equilibrio de la balanza de pagos, la protección al consumidor, la seguridad y la soberanía nacionales (incluida la soberanía cultural), y objetivos de equidad social o de desarrollo, como la prestación de servicios de calidad a todos los miembros de la población y el establecimiento de capacitación tecnológica.

Por otro lado, los mercados de los distintos subsectores de los servicios se caracterizan por estructuras no competitivas, derivadas de la naturaleza de los servicios y de los factores que definen la competitividad de las empresas, (que no se expresan en precios), tales como experiencia, reputación, marcas, etc. A lo largo de las negociaciones, varios trabajos resaltaron la importancia del acceso a las redes de información y los canales de distribución para el mantenimiento de una posición competitiva en el comercio internacional de servicios (Gibbs y Hayashi, 1989, pp.32-35). Asimismo, aunque en general exista poca información sobre las prácticas comerciales restrictivas, algunos sectores como seguros, banca, transporte aéreo, publicidad, servicios audiovisuales son caracterizados por un pequeño

número de grandes empresas transnacionales con gran poder de mercado (Gibbs y Hayashi, 1989, pp.35-38).

Finalmente, las estadísticas de comercio de «invisibles» del Fondo Monetario Internacional (FMI), que es la fuente básica para la cuantificación de ese «comercio», son incompletas e insuficientes. Por un lado, no incluyen los servicios suministrados por proveedores extranjeros en territorio nacional que no incidan sobre flujos de divisas, y por otro no desagregan adecuadamente los servicios. Por ejemplo, las estadísticas sobre servicios de turismo incluyen gastos en bienes y servicios. Los sistemas de clasificación y recopilación de datos no permiten un análisis detallado del comercio de servicios, dificultando la comparabilidad internacional.

Las publicaciones de GATT/OMC consideran como servicios comerciales las informaciones derivadas de las estadísticas relativas a la balanza de pagos, del FMI sobre embarques, fletes y seguros, viajes, otros servicios y rentas del sector privado (que incluyen los ingresos derivados de los trabajadores temporales y de la propiedad). A partir de 1995 se excluyó la renta del trabajo, pasando los servicios comerciales a ser la suma de los siguientes rubros: transporte, viajes y otros servicios del sector privado. La OMC advierte que, sin embargo, a las cifras comerciales registradas les falta comparabilidad y están sujetas a distorsiones importantes. (OMC, 1995, p.131).

Según los datos de la OMC, el comercio internacional de servicios se mantiene como un segmento importante de los flujos de comercio, sin que se le pueda imputar un crecimiento elevado⁴. Los servicios comerciales representan cerca del 21% del comercio mundial de bienes y servicios: 20,7% en 1994, 21,4% en 1993, y 21.2% en 1992. Con base en estos datos de balanza de pagos, no se puede decir que en los últimos años estos flujos representen el segmento más dinámico del comercio mundial.

Sin embargo a lo largo de la última década se observó un crecimiento relativo de los servicios que en 1984 representaban el 17% de las exportaciones de bienes y servicios y cerca del 20% en 1990. Hay indicaciones que ha habido cambios en la composición de los servicios comerciales, con el aumento de la participación del rubro «otros servicios».

Los principales países industrializados son los grandes exportadores e importadores de servicios, como lo son en bienes. De acuerdo con la misma fuente, en 1994, cinco países (Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido) representaron el 42,9% del total de las exportaciones y el 39% de las importaciones de servicios⁵. Entre ellos Estados Unidos se

“

En 1994, cinco países (Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido) representaron el 42,9% del total de las exportaciones y el 39% de las importaciones de servicios.

”

destaca como el mayor exportador e importador de servicios y, el que ha acumulado los mayores superávits (más de 50 mil millones de dólares en 1994). En 1985, este país representaba cerca de 14,3% de las exportaciones totales de servicios mientras que en 1994, su fracción aumentó a 17%.

Los países de América Latina y el Caribe representan un poco más del 4% del total del comercio de servicios comerciales: 4,6% de las exportaciones, en 1984 y 4,1% en 1993; 5,4% de las importaciones en 1984 y 4,6% en 1993. Sin embargo, la región ha sido constantemente deficitaria en servicios (tanto comerciales como factoriales). Entre 1985 y 1991, la región acumuló superávits en el comercio de bienes, mientras que se mantuvo el déficit en la cuenta de servicios. Tan sólo se ha producido una reducción de la importancia relativa de estos déficits, como producto de la contracción económica general. Los datos de la OMC indican una disminución del déficit, entre 1984 y 1988, con un pequeño superávit en el año 1989, volviendo a crecer posteriormente y llegando a más de tres mil millones de dólares en 1993, cerca de su nivel histórico anterior.

Las economías del Caribe, en cambio, se caracterizan como verdaderas economías de servicios, principalmente relacionados con el turismo. Con excepción de Haití, Suriname y Trinidad y Tobago, los servicios contribuyen con por lo menos la mitad de los ingresos globales derivados de las exportaciones de bienes y servicios. Para países como Barbados, Grenada, República Dominicana y St. Kitts y Nevis, el valor de las exportaciones de servicios es casi tres veces superior al de las de bienes.

Por otro lado, ha habido un significativo aumento de la inversión extranjera en la producción de servicios en los países de América Latina, en la década de 1990, en muchos casos asociado al proceso de privatización y desreglamentación de los servicios públicos. Un documento reciente de la CEPAL informa que la participación del capital extranjero aumentó en México (turismo y telecomunicaciones), de la misma forma que en Argentina, Chile y Venezuela, a través de la participación en el proceso de privatizaciones (CEPAL, 1995b, pp.94-95).

II. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)

Las negociaciones sobre el comercio de servicios han abordado un tema que figuraba por primera vez en una ronda de negociaciones comerciales multilaterales; un «comercio» que incluía movimientos transfronterizos de personas, capital y tecnología, además de involucrar mercados con escasos estu-

dios empíricos, y sobre el cual no existía una base estadística completa y confiable. Todos estos factores persuadieron a los negociadores para definir un marco de reglas que reflejara la heterogeneidad y la complejidad de los servicios, tanto en lo que se refiere a sus diferentes modalidades de prestación como al rol estratégico que los mismos juegan en el desarrollo social, cultural, económico, político y militar de los países.

Por lo tanto, la naturaleza de los servicios y de las barreras a su comercio, impidió que se elaborara un conjunto de principios y de normas que pudieran aplicarse por igual al comercio de toda clase de servicios⁶. En particular, el «derecho» de establecimiento o de «presencia comercial» y el principio del trato nacional a proveedores de servicios, plantearon problemas jurídicos que exigieron la mantención de un tratamiento discriminatorio a servicios y a proveedores de servicios, dependiendo de los subsectores y de la transacción considerada.

En consecuencia, pocos resultados pueden ser esperados del AGCS, en términos de una efectiva liberalización de las transacciones internacionales de servicios. La ausencia de datos sobre los «flujos» de servicios, su rol estratégico y el bajo conocimiento de las operaciones de los mercados de servicios, impidieron que los negociadores identificaran los costos y beneficios de una apertura a ultranza de los mercados domésticos de servicios para empresas extranjeras. Por ende, está la cautela con la que fueron extendidos a los servicios, los principios de nación más favorecida, del trato nacional y de acceso a mercado, que podrían garantizar efectivamente la eliminación de las reglamentaciones que limitan el flujo internacional de los proveedores de servicios.

Los datos actuales no permiten cuantificar los impactos del AGCS sobre las economías de los países latinoamericanos y caribeños. Por un lado, no existen criterios y parámetros para evaluar el impacto de las concesiones por países en las operaciones de los mercados de servicios. Por otro lado, los mismos mercados recién empiezan a ser estudiados. «El grado de liberalización de los servicios va a ser determinado, principalmente, por los compromisos de acceso a mercados y trato nacional, en los cuatro modos de prestación, que están incluidos en las listas nacionales». Sin embargo, las listas varían mucho en el alcance y la profundidad de las concesiones resultando en una información de difícil agregación. Varios son los elementos que deben ser considerados: (1) el número y la extensión de los sectores incluidos; (2) la consolidación de los cuatro modos de prestación; (3) verificación si las concesiones en acceso a mercados y trato nacional dependen o no de condiciones

especificadas; (4) verificación si ellas incluyen pruebas de necesidad económica; y (5) si existen exenciones al trato de NMF (UNCTAD, 1994, pp.182-184).

La tendencia que se desprende de las listas nacionales es de la consolidación del *status quo*, y aún así con calificaciones, tales como exigencias en términos de nacionalidad o residencia, para movimientos de personas físicas y de limitaciones en la participación de extranjeros en la estructura accionaria de las empresas de servicios, para los movimientos de capital. Pero esa misma consolidación de la situación existente puede ayudar a la expansión del comercio y de la inversión en servicios, correspondiendo a un logro importante en la senda de una mayor transparencia de los mercados.

Los retos que la liberalización de los flujos internacionales de servicios presentan para las economías de América Latina y el Caribe, son más visibles que las oportunidades abiertas. Por un lado, los servicios son los componentes fundamentales de una mejor inserción internacional de estas economías, en el comercio de bienes, y por lo tanto, los países deben tener acceso a servicios de mejor calidad a un menor costo. Por otro lado, las características de los mercados de servicios, en general controlados por un pequeño número de grandes empresas transnacionales, plantean grandes interrogantes sobre las posibilidades reales para que las empresas de los países de la región penetren en ellos y puedan desarrollar su competitividad internacional.

Economías como las de Argentina, Chile, México, y más recientemente, y en menor escala, Brasil, han realizado profundas reformas en el sector público, transfiriendo al sector privado la casi totalidad de los servicios, anteriormente suministrados por el Estado. Estos países han incentivado la participación del capital extranjero en ese proceso de privatización, aunque en algunos casos, definiendo límites a dicha participación.

Paralelamente, también fueron eliminadas las reglamentaciones que existían en algunos sectores, favoreciendo a las empresas de capital nacional, concediéndose de forma unilateral, el trato nacional a empresas extranjeras, incluidas las proveedoras de servicios.

A esto se añade que en el nuevo contexto macroeconómico latinoamericano de los años noventa, el proceso de globalización de los mercados y la apertura comercial de los países de la región determinó un proceso de ajuste en sus empresas. Por ello, las empresas buscan especializarse en los procesos, productos y mercados en que disfrutaban de «ventajas competitivas», externalizando actividades que otras empresas pueden hacerlas mejor. Es decir, pasando a comprar en el mercado,

“

Los retos que la liberalización de los flujos internacionales de servicios presentan para las economías de América Latina y el Caribe son más visibles que las oportunidades abiertas.

”

bienes y servicios que anteriormente eran producidos dentro de la corporación. Este proceso, que todavía está en curso, ha permitido el desarrollo de proveedores de servicios independientes y, en consecuencia, el crecimiento de las mismas actividades.

La mayor participación de los países en desarrollo en el «comercio» de servicios ha sido incluido entre los objetivos del AGCS, desde la Declaración Ministerial de Punta del Este. Es responsabilidad de los países latinoamericanos y caribeños velar para que este objetivo se cumpla, junto con la reducción en las barreras a los movimientos de los servicios y de los proveedores de servicios.

El AGCS ha dejado una serie de temas pendientes, que deberán ser abordados en el marco del trabajo futuro del Consejo de Servicios. Forman parte de ellos, las negociaciones sobre subvenciones, salvaguardias, contratación pública y servicios profesionales. Además de éstos, las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas introdujo la necesidad de anticipar la discusión de materias tales como políticas de competencia y de inversión, que deberán componer la agenda futura de negociaciones de la OMC, en los próximos años.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995a), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (LC/G.1853-P)*, Santiago, Chile, Publicación de Naciones Unidas, No. de venta: E/S.95.II.G.1.

_____ (1995b), *La inversión extranjera en América latina y el Caribe. Informe 1995 (LC/G.1890)*, Santiago, Chile.

Gibbs, Murray y Michiko Hayashi (1989), «Sectorial issues and the multilateral framework for trade in services: an overview», *Trade in Services: Sectorial Issues (UNCTAD/ITP/26)* Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Hindley, Brian y Alasdair Smith (1984), «Comparative advantage and trade in services», *The World Economy*, vol.7, No.4, diciembre.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995a), *International Trade. Trends and Statistics*, Ginebra.

Notas

1. Sin embargo, hace varias décadas que los servicios son objeto de acuerdos multilaterales. Diferentes organismos internacionales especializados en servicios se encargan de los aspectos técnicos de su funcionamiento.

2. Estos servicios incluyen electricidad, agua y gas, comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, servicios comunales sociales y personales.

3. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos sólo

consiguió identificar dos industrias de servicios, entre dieciocho otras, en las que los flujos de comercio predominan sobre los de inversión directa (transportes aéreo y marítimo). En ocho industrias, los flujos de inversión eran el único modo de prestación internacional: servicios de contabilidad, publicidad, alquiler de automóviles y camiones, bancos, agencias de colocaciones, alquiler de equipamiento, hoteles y moteles, y servicios legales. En otras ocho, las inversiones y los flujos de comercio estaban asociados: comunicaciones, servicios de computación, construcción e ingeniería, servicios educativos,

franquicias, servicios médicos y hospitalarios, seguros y películas (Hindley y Smith, 1984, p. 374).

4. En general, cuando se menciona el crecimiento elevado de los servicios, los datos incluyen los ingresos del capital, por concepto de inversión directa extranjera. Sin embargo, éstos no separan las inversiones en servicios de las que se refieren a bienes.

5. Japón es el tercer país importador de servicios (10.3), y el sexto exportador (5.5%) (OMC, 1995, p. 14).

6. Véase Gibbs y Hayashi (1991, pp. 1-55), para un examen detallado de las dificultades para la adopción de reglas generales en los servicios.

Latinoamérica y Estados Unidos: ¿un paso adelante, dos atrás?
 El autor analiza la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas en el marco de las reglas básicas que rigen la política interna estadounidense y la actitud que adopta el Congreso respecto de las iniciativas interamericanas.

En particular, examina cuatro episodios de las relaciones hemisféricas - el Congreso de Panamá, la Conferencia Americana Internacional, los tratados comerciales fallidos y la etapa de la Guerra Fria- para extraer la conclusión que el actual impasse entre la Administración Clinton y el Congreso no representa nada nuevo, por lo que los países de América Latina y el Caribe deberían asumir expectativas realistas sobre lo que Washington será capaz de cumplir.

Latin America and the United States and Congress - or - If Con is the Opposite of Pro, What is the Opposite of Progress?

The author analyzes the creation of the Free Trade Area of the Americas within the framework of the basic rules that govern internal policies in the United States and Congress' reaction to Inter American initiatives.

He examines, in particular, four events in hemispheric relations: the 1826 Panama Congress, the International American Conference, failed trade agreements and the Cold War stage. From these he concludes that the current standstill between President Clinton and Congress is nothing new and, therefore, Latin American and Caribbean countries' expectations on Washington's capacity for action should be realistic.

L'Amérique latine et les Etats-Unis: un pas en avant, deux pas en arrière?

L'auteur analyse la constitution de la Zone de libre-échange des Amériques dans le cadre des règles de base qui régissent la politique intérieure des Etats-Unis et de l'attitude adoptée par le Congrès à l'égard des initiatives interaméricaines.

Il se penche plus particulièrement sur quatre épisodes des relations continentales: le Congrès de Panama en 1826, la Conférence américaine internationale, les traités commerciaux qui se sont soldés par un échec et l'étape de la Guerre froide, pour en arriver à la conclusion que l'impasse actuelle entre le gouvernement Clinton et le Congrès n'est pas une nouveauté et que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes devraient par conséquent s'en tenir à des attentes réalistes quant aux promesses que Washington est en mesure de tenir.

A América Latina e os Estados Unidos: um passo para a frente e dois atrás?

O autor analisa a conformação da Área de Livre Comércio das Américas no contexto das regras básicas que regem a política interna estadunidense e a atitude adotada pelo Congresso com relação às iniciativas interamericanas.

Examina, particularmente, quatro episódios das relações hemisféricas -o Congresso do Panamá de 1826, a Conferência Americana Internacional, os tratados comerciais falidos e a etapa da Guerra Fria- para concluir que a atual divergência entre a Administração Clinton e o Congresso não é nada novo, portanto os países da América Latina e do Caribe deveriam assumir expectativas realistas sobre o que Washington será capaz de cumprir.

Latinoamérica y Estados Unidos: ¿un paso adelante, dos atrás?

➤ **Craig VanGrasstek**

Presidente de VanGrasstek Communications y Conferencista de la American University School of International Service, Washington D.C.

I. Introducción

Los planes para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) enfrentan un obstáculo muy grave en los Estados Unidos y hasta que el Congreso de ese país le otorgue al Presidente Bill Clinton la autoridad para negociar por la vía rápida o «fast track», la rama legislativa del gobierno estadounidense no tendrá el poder necesario para hacer compromisos definitivos en las negociaciones hemisféricas. La disputa en torno a la autoridad a negociar por la vía rápida nace de una diferencia partidista sobre el papel de los derechos laborales y el medio ambiente en las negociaciones comerciales. Los planes de la administración también se ven frustrados por el hecho de que el Congreso todavía no ha aprobado la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o la ampliación de los beneficios otorgados mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Por consiguiente, la renuencia del Congreso a satisfacer estas solicitudes presidenciales constituye un serio obstáculo para lograr la cooperación económica de Estados Unidos con la región.

¿Cuál es la novedad? En los últimos dos siglos han ocurrido numerosos intentos fallidos para abrir los mercados y establecer las bases sólidas de la cooperación hemisférica. Aunque las políticas internas estadounidenses son apenas uno de los numerosos impedimentos para alcanzar esta meta, son una de las barreras más significativas y persistentes. En varias oportunidades el Congreso estadounidense ha obrado para demorar, complicar e incluso revertir los avances hacia la unión económica de la región.

Los esfuerzos por estrechar las relaciones económicas en el continente americano condujeron a un enfrentamiento entre las dos tendencias contradictorias de la política estadounidense. Una de ellas se manifiesta en esa fuerte y recurrente veta de idealismo regional en los Estados Unidos que trasciende el mero oportunismo económico, la proximidad geográfica o los

“

El Congreso estadounidense disfruta de poderes que son ajenos para sus homólogos en otros países y es particularmente poderoso en el campo de la política económica externa, ya que la Constitución estipula que la regulación del comercio es prerrogativa de ese organismo.

”

dictados de la *Realpolitik*. Por el contrario, se basa en lo que Arthur Whitaker denominó la idea del hemisferio occidental, «la propuesta de que las naciones del hemisferio comparten una relación especial entre ellas y que esto las diferencia del resto del mundo»¹. Todos los presidentes estadounidenses desde James Monroe hasta Bill Clinton han acariciado la idea de forjar relaciones más amistosas en el hemisferio occidental, al igual que varios Secretarios de Estado, miembros del Congreso, y otros legisladores y líderes de la opinión pública. En ocasiones, sus planes resultaron en políticas paternalistas, como lo demuestra la Doctrina Monroe y su diplomacia del «Gran Garrote»; pero también dieron lugar a una serie de negociaciones cooperativas (aunque no siempre productivas).

A menudo estos elevados ideales han chocado con las duras realidades de la vida política estadounidense, entre las cuales una de las más importantes es la descentralización deliberada del poder. Esta descentralización se logra de diversas maneras a través de la separación constitucional de las tres ramas, el pluralismo (la división de la influencia entre varios segmentos del sector privado) y el federalismo (la división del poder entre el gobierno federal y el gobierno estatal). El resultado más importante de esta descentralización es la igualdad de poderes existente en la rama legislativa, cuyo deber es vigilar y equilibrar la autoridad del presidente. El Congreso estadounidense disfruta de poderes que son ajenos para sus homólogos en otros países; es particularmente poderoso en el campo de la política económica externa, ya que la Constitución estipula que la regulación del comercio es prerrogativa de ese organismo.

II. Una historia de fracasos

En esta sección analizaremos cuatro episodios de los eternos esfuerzos por estrechar las relaciones económicas y políticas en el continente americano. Cada uno de estos episodios demuestra dos reglas básicas de la política interna estadounidense en las iniciativas interamericanas:

Regla 1: El Congreso está dispuesto a respaldar cualquier solicitud que pudiera hacer el presidente para fomentar relaciones más estrechas con los países de Latinoamérica y el Caribe, excepto cuando se cumplen una o más de las siguientes condiciones:

- (a) la Casa Blanca y el Congreso son controlados por diferentes partidos políticos,
- (b) la iniciativa requiere de nuevos gastos considerables, o

(c) la iniciativa se mezcla políticamente con asuntos contro-versiales de la política interna estadounidense.

Regla 2: Una o más de las tres condiciones identificadas en la Regla 1 casi siempre se cumplen.

En la historia interamericana sólo ha habido un período que estuvo marcado por el acuerdo amplio y sostenido entre los países latinoamericanos, el presidente estadounidense y el Congreso de Estados Unidos. La Política del Buen Vecino del Presidente Franklin D. Roosevelt se benefició del hecho de que no se dio ninguna de las tres condiciones establecidas en la Regla 1. En primer lugar, el Partido Demócrata controlaba ambas ramas del gobierno estadounidense desde 1933 hasta finales de la Segunda Guerra Mundial. Segundo, la política de Roosevelt se basaba principalmente en iniciativas que o bien estaban dentro del poder diplomático del ejecutivo o no requerían de nuevo financiamiento (especialmente la negociación de los acuerdos para la reducción de aranceles). En tercer lugar, la política se asentaba en un principio popular que no generaba oposición interna (es decir, un frente unido contra la amenaza de la agresión nazi y la subversión). Bajo estas especiales condiciones, las relaciones interamericanas alcanzaron alturas jamás logradas anteriormente y que no se han visto desde entonces. Ninguno de los cuatro episodios analizados a continuación indica una coyuntura similar.

1. El Congreso de Panamá de 1826

En 1825 Simón Bolívar propuso que el Congreso Panamericano se reuniera en Panamá. El objetivo original del Libertador era crear una alianza militar que fuera tanto defensiva (España amenazaba con recuperar sus antiguas colonias) como ofensiva (algunos líderes deseaban lanzar una campaña para liberar Cuba y Puerto Rico). Bolívar no invitó a Estados Unidos, pero los gobiernos de Colombia y México extendieron invitaciones por separado a la república del norte.

El propio secretario de Estado Henry Clay fue un vehemente partidario de la independencia latinoamericana y las instrucciones que les dio a los delegados estadounidenses revelaron las enormes esperanzas que tenía en la conferencia. Creyendo que la reunión «formaría una nueva era en las relaciones humanas»², Clay autorizó a los delegados estadounidenses a conferenciar con los otros ministros sobre paz, comercio, leyes marítimas, derechos neutrales y beligerantes y otros asuntos. Las relacio-

nes comerciales ocuparon un lugar prominente en sus planes. Específicamente, Clay planteó el principio fundamental de que ninguna nación americana debería concederle favores en el comercio o la navegación a una potencia extranjera sin extenderles los mismos privilegios a todas las demás naciones americanas³. También se adelantó mucho a su época al sugerir que los delegados discutieran la posibilidad de crear «un canal para fines de navegación en algún lugar del Istmo que conecta las dos Américas, para unir el Océano Pacífico con el Océano Atlántico»⁴.

El presidente John Quincy Adams mostró menos entusiasmo que Clay en aceptar la incitación y complicó considerablemente las cosas al buscar la aprobación del Congreso. Le pidió al Senado que confirmara a las dos personas designadas que deseaba enviar y que ambas Cámaras aprobaran los fondos para sus gastos. En breve los legisladores escépticos expresaron una serie de objeciones a la participación de Estados Unidos en el cónclave. Algunos temieron que la primera reunión interamericana representara una amenaza para la bien afianzada política estadounidense de neutralidad, mientras otros simplemente vieron el debate como una oportunidad proselitista para avergonzar a la administración. Sin embargo, la más férrea oposición provino de aquellos que se espantaron de que este acontecimiento diplomático se inmiscuyera en un asunto sumamente delicado de la política interna estadounidense.

Los legisladores sureños entrevieron un peligro en dos puntos propuestos para ser incluidos en la agenda de la conferencia: la abolición del tráfico de esclavos africanos y el establecimiento de relaciones diplomáticas con Haití. Desde 1820 hasta el estallido de la Guerra Civil en 1860, prácticamente todos los temas importantes en la política estadounidense estuvieron subordinados al debate sobre la esclavitud. Incluso los legisladores nortños temieron que la discusión en Panamá perturbara el frágil equilibrio entre las fuerzas proesclavistas y las fuerzas abolicionistas en los Estados Unidos. El Senador John Holmes de Maine les advirtió a sus colegas que «los derechos de los esclavos de Cuba serían discutidos allí» y que «los negros [en Estados Unidos] se levantarían y las escenas de Santo Domingo se repetirían en casa». Holmes concluyó con una descripción que resumió perfectamente la teoría que tenía el Congreso de la diplomacia: «Cuando no puedan ver hacia dónde ir o qué hacer, no se muevan ni hagan nada»⁵. Muchos de sus colegas tanto del sur como del norte expresaron temores similares. En otras palabras, Estados Unidos casi rechazó la invitación a asistir a la conferencia debido a la ansiedad de que

una discusión multilateral sobre comercio y derechos laborales constituyera una intervención en los asuntos internos de un Estado soberano.

A pesar de estas preocupaciones, el Congreso eventualmente le concedió al Presidente Adams lo que éste quería. La Cámara de Representantes autorizó los fondos para la delegación estadounidense a esta conferencia mediante una votación de 134 a 60, mientras que el Senado ratificó a los representantes presidenciales por 24 votos a favor y 19 en contra. No obstante, pasaron casi cinco meses desde que el Presidente Adams propuso la aprobación del Congreso hasta que se realizó la votación, y este retraso resultó ser literalmente fatal. Uno de los delegados estadounidenses murió de fiebre en Cartagena mientras iba rumbo a Panamá y el otro decidió no viajar mientras durase el mal tiempo, pero cuando llegó la conferencia había terminado. Esta fue la ignominiosa y precursora conclusión al primer esfuerzo por crear una unión más permanente en el continente americano.

2. La Conferencia Americana Internacional de 1889-1890

Más de sesenta años después, Estados Unidos pasó de invitado renuente a anfitrión mal dispuesto. La Conferencia Americana Internacional de 1889-1890 contó con una presencia mucho mayor que el Congreso de Panamá—todos los invitados, excepto la República Dominicana, enviaron delegaciones⁶—pero fue más disputada e igualmente improductiva.

Bajo la dirección del secretario de Estado James Blaine, Estados Unidos convocó a esta conferencia para discutir la liberalización comercial, el arbitraje pacífico de disputas y otros aspectos. El Congreso aparentemente dio su consentimiento para que se realizara dicha reunión, pero es incierto que la rama legislativa estaba preparada para aprobar todo lo que Blaine deseaba. Inspirado por el éxito del *Zollverein* alemán, Blaine propuso que los países negociaran una unión aduanera hemisférica. Esta habría incluido la eliminación de las barreras arancelarias entre los estados americanos y la instauración de un arancel externo común.

Estas propuestas no obtuvieron un respaldo generalizado en la región. «La mayoría de los delegados latinoamericanos», de acuerdo con un historiador, «había asistido a la conferencia con el recelo de que Estados Unidos trataría de conseguir el predominio político y comercial sobre los Estados del continente»⁷. A los delegados latinoamericanos les preocupaba particularmente un proyecto legislativo de aranceles proteccionistas

que estaba siendo considerado por el Congreso y el cual, según estimaba Blaine, no «los estimulaba a esperar respuestas favorables de Estados Unidos a cambio de las concesiones que sus respectivos gobiernos pudieran ofrecer»⁸. Los dignatarios asistentes no pudieron llegar a un acuerdo sobre un plan para reducir las barreras comerciales. En vez de negociar una unión aduanera o incluso ponerse de acuerdo para explorar esa posibilidad, en el informe principal se declaró que la liberalización «debería realizarse mediante pasos graduales». Estos deberían comenzar con «la negociación de tratados de reciprocidad parcial entre las naciones americanas, mediante los cuales cada uno de ellos pudiera comprometerse a eliminar o reducir los derechos de importación que éste cobra por algunos de los productos naturales o manufacturados de una o más de las demás naciones, a cambio de ventajas similares y equivalentes»⁹.

Aunque estas recomendaciones estaban muy por debajo de lo que deseaba el Secretario Blaine, éste le pidió al Congreso que lo autorizara a negociar e implementar los acuerdos bilaterales propuestos. Su planteamiento tuvo lugar en un momento el cual el Congreso estaba deliberando sobre la Ley McKinley sobre Aranceles de 1890, que de hecho se convirtió en uno de los instrumentos más proteccionistas en la historia estadounidense. En vez de aceptar la petición de Blaine, la ley aumentó los aranceles y asumió un enfoque punitivo para acabar con las barreras extranjeras. Las disposiciones de reciprocidad contenidas en la Ley McKinley sobre Aranceles le permitía al presidente imponer sanciones arancelarias a las importaciones de azúcar, melaza, té, café y pieles, si se determinaba que el país exportador «imponía aranceles u otros impuestos a los productos estadounidenses agrícolas o de otra clase» que fuesen «recíprocamente injustos o excesivos». Los países de Latinoamérica y el Caribe eran los blancos obvios de estas disposiciones. Estados Unidos logró acuerdos recíprocos con casi todos los países americanos, pero emprendió acciones de represalia contra Colombia, Haití y Venezuela. Estas sanciones eran justamente lo contrario a lo que había buscado Blaine y enrarecieron las relaciones con los socios comerciales de Estados Unidos.

3. Tratados comerciales fallidos

El Secretario Blaine tenía buenas razones para tratar de conseguir un medio especial para aprobar los acuerdos comer-

ciales. El único mecanismo de aprobación que la Constitución estadounidense reconoce de manera explícita es el consentimiento senatorial para la ratificación de los tratados, para lo cual se requiere de que dos tercios del Senado voten a favor de un acuerdo. Esta regla garantizaba que los tratados encontrarían dificultades aunque el partido del presidente tuviera mayoría en el Senado; el partido minoritario casi siempre tiene por lo menos un tercio del Senado y, por consiguiente, un tratado necesita de al menos unos cuantos votos de la oposición. El Congreso no ofreció una alternativa a este engorroso procedimiento hasta 1934, cuando la Ley sobre Tratados Comerciales Recíprocos (LTCR) le permitió al Presidente Roosevelt suscribir pactos para la reducción de aranceles en forma de acuerdos ejecutivos (es decir, firmarlos como leyes por decreto presidencial). La LTCR sentó el precedente para la autorización de negociar por la vía rápida.

Antes de la LTCR, el Congreso sólo permitió un acuerdo para la reducción de aranceles con un país latinoamericano que entró en vigencia. El tratado sobre relaciones comerciales entre Estados Unidos y Cuba, que estableció un margen preferencial de 20 por ciento para los productos cubanos importados al mercado estadounidense¹⁰, fue la excepción que confirmaba la regla. El Congreso descartó o simplemente ignoró una docena de tratados comerciales alcanzados entre 1860 y 1900 con países latinoamericanos y caribeños.

En dos oportunidades, el Congreso estadounidense rechazó tratados comerciales con México. En 1860, la mayoría del Senado estaba a favor de un tratado para la reducción de aranceles con México, pero en la votación de 27 a 18 faltaron 3 votos para lograr los tres tercios necesarios. Ambos países estuvieron mucho más cerca de consumir su relación comercial 24 años más tarde, cuando el Senado aprobó un tratado arancelario en 1884. Sin embargo, este pacto nunca entró en vigencia, porque la Cámara de Representantes no aprobó el ejecútase a ley para enmendar la nomenclatura arancelaria estadounidense¹¹. Mucho después, la Ley sobre Aranceles de 1897 incluyó disposiciones que alentaban a los presidentes a negociar tratados arancelarios recíprocos. Dichos tratados entrarían en vigencia si dos terceras partes del Senado aprobaban y la Cámara de Representantes autorizaba el ejecútase a la ley. El Presidente William McKinley concluyó catorce de estos tratados entre 1899 y 1900, incluyendo acuerdos con Argentina, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua, así como varios tratados por separado con Gran Bretaña en nombre de sus colonias en el continente americano (es decir, Barbados,

Bermudas, Guyana Británica, Jamaica, Terranova, las Islas de Turcos y Caicos, y Trinidad). El Senado nunca tomó acciones sobre cualquiera de estos pactos, ni siquiera después de que el presidente Theodore Roosevelt negociara acuerdos complementarios para permitir extensiones al tiempo permitido para la ratificación¹².

Los intereses presidenciales también incidieron en el tema, y cuatro tratados para la reducción de aranceles fracasaron porque fueron negociados por un presidente pero no contaron con el respaldo de su sucesor. Estados Unidos y México suscribieron un tratado en 1857 que contemplaba la eliminación mutua de aranceles para numerosos productos. Las negociaciones de este tratado comenzaron bajo la presidencia de Franklin Pierce, pero finalizaron entre las elecciones presidenciales de 1856 y la toma de poder del Presidente James Buchanan en 1857. Ni Pierce ni Buchanan sometieron este tratado para que el Senado diera su recomendación y consentimiento. Igualmente, justo después de las elecciones de 1884 el Presidente Chester A. Arthur (republicano) sometió al Senado un tratado con República Dominicana y dos tratados con España (en nombre de Cuba y Puerto Rico), los cuales incluían concesiones arancelarias recíprocas. Pero al asumir la presidencia en 1885, Grover Cleveland (demócrata) le pidió al Senado que rechazara los tratados de su predecesor sin mayores consideraciones¹³.

“
Por regla general,
el Congreso se
mostraba
bastante
renuente a
aprobar ayuda
extranjera para
las regiones que
no parecían estar
bajo una
amenaza
inminente.”

4. La Guerra Fría

La Guerra Fría introdujo elementos completamente nuevos en las relaciones interamericanas. La política estadounidense durante este periodo reflejó varias de las mismas motivaciones contenidas en la Doctrina Monroe—para evitar que las doctrinas foráneas y no democráticas echaran raíces en el continente americano— pero lo hacía dentro de una estrategia global. El continente americano ya no era la región principal de los intereses estadounidenses, sino un sector más en la lucha a nivel mundial entre las superpotencias. La disposición de Estados Unidos a dedicarle atención política y recursos materiales a la región cambió durante el transcurso de su competencia con Moscú. Mientras el Congreso generalmente estaba dispuesto a financiar los programas de asistencia externa y de otro tipo solicitados por los distintos presidentes, siempre se insistía en que el ejecutivo ahorrara. Por regla general, el Congreso se mostraba bastante renuente a aprobar ayuda extranjera para las regiones que no parecían estar bajo una amenaza inminente. Las complicaciones políticas se hicieron más graves en los años

posteriores de la Guerra Fría, a medida que el Congreso se volvió más asertivo como institución, se erosionó el consenso bipartidista sobre los objetivos estadounidenses y las limitaciones presupuestarias generaron una competencia entre los programas internos y los programas extranjeros.

Durante la Guerra Fría, la política estadounidense siguió un patrón cíclico. Cada vez que Washington determinaba que había concedido insuficientes recursos y atención a América Latina y el Caribe, desarrollaba un programa y lo anunciaba con bombos y platillos; cuando el supuesto peligro cedía, la atención y el respaldo estadounidenses pasaban a otra región. De esta forma, las perspectivas, conclusiones y recomendaciones emanadas de los viajes de análisis de Milton Eisenhower a la región en 1953 y 1959 se repitieron en el informe de 1961 de la Misión Especial para América Latina del Presidente Kennedy y posteriormente reaparecieron en el informe de 1984 de la Comisión Kissinger. Estas tres administraciones consideraban que la intranquilidad en América Latina se debía tanto a la desigualdad social como a la interferencia soviética, y recomendaron que Estados Unidos respondiera dándole mayores recursos económicos y militares a la región. El Fondo para el Progreso Social de Eisenhower, la Alianza para el Progreso de Kennedy y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de Reagan nacieron de la misma teoría de contención mediante el desarrollo económico y cada uno estuvo acompañada por un incremento de la asistencia externa y las operaciones estadounidenses de seguridad.

El auge y caída de la Alianza para el Progreso promovida por la administración Kennedy sirve como ejemplo de esta situación, así como del breve lapso de atención del Congreso. Esta política fue la respuesta estadounidense a la Revolución Cubana, la cual (según la prevaleciente Teoría del Dominó) amenazaba con difundirse al resto de la región. En el febril clima político de principios de los años 60, el Congreso estaba dispuesto a conceder lo que el Presidente Kennedy solicitaba: mayores montos de asistencia externa, creación de los Cuerpos de Paz y la adhesión de Estados Unidos al Acuerdo Internacional del Café. Sin embargo, en el transcurso de unos pocos años, el foco de atención de la Guerra Fría se había mudado al Sudeste Asiático, al igual que la mayor parte de la asistencia externa estadounidense. Para el Presidente Johnson fue cada vez más difícil conseguir nuevos fondos del Congreso y en 1969 el Presidente Nixon declaró oficialmente el fin de la Alianza para el Progreso. Algo muy similar sucedió en los años 80, cuando la Revolución Nicaragüense impulsó a la administración Reagan a proponer la ICC. Al terminar la Guerra Fría y los Sandinistas

“

Durante la Guerra Fría, la política estadounidense siguió un patrón cíclico. Cada vez que Washington determinaba que había concedido insuficientes recursos y atención a América Latina y el Caribe, desarrollaba un programa y lo anunciaba con bombos y platillos; cuando el supuesto peligro cedía, la atención y el respaldo estadounidenses pasaban a otra región

”

abandonar el poder, el Congreso no siente mayores presiones por ampliar los beneficios de la ICC.

La Iniciativa para las Américas (IPA) del Presidente Bush sufrió una falta de urgencia parecida. En 1990 el Presidente Bush planteó una serie de medidas orientadas a fomentar las reformas democráticas y liberales que entonces se emprendían en toda la región, entre ellas se incluía el alivio de la deuda, la liberalización del comercio y nuevo financiamiento para los programas del Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo hecho de que las cosas iban bien en la región llevó a que los miembros del Congreso cuestionaran la necesidad de tomar tales acciones. Aunada a la recesión interna y al colapso de la Unión Soviética, esta apatía resultó difícil de superar. El Congreso jamás adjudicó todos los fondos que la administración solicitaba para el BID y estableció estrictas restricciones presupuestarias a los planes para el alivio de la deuda esbozados por el gobierno.

“

*El actual
impasse entre la
administración
Clinton y el
Congreso no
representa nada
nuevo.*

”

III. ¿Qué significa esto hoy?

¿Cuáles son las lecciones de esta breve historia? Dicho en pocas palabras, los episodios analizados anteriormente muestran que el actual *impasse* entre la administración Clinton y el Congreso no representa nada nuevo. De hecho, las tres condiciones identificadas en la Regla 1 se cumplen actualmente.

En primer lugar, diferentes partidos políticos controlan la Casa Blanca y el Congreso. Los demócratas han ocupado la presidencia desde 1993 y seguirán haciéndolo hasta el año 2000, pero los republicanos obtuvieron el control tanto de la Cámara de Representantes como del Senado en 1994. El primer instinto de la oposición es oponerse, por lo que el Presidente Clinton ha tenido dificultades para convencer a los republicanos de que deberían apoyar cualquier nueva iniciativa que él proponga. No es coincidencia el hecho de que los dos éxitos claros de la administración Clinton en materia de política comercial (la ratificación del TLCAN y los acuerdos de la Ronda Uruguay) tuvieron lugar entre 1993 y 1994, cuando los demócratas aún controlaban ambas Cámaras del Congreso. Los republicanos no querían concederle al presidente la autorización para negociar por la vía rápida antes de las elecciones de 1996, por la preocupación de que la esgrimiera como una victoria de política exterior, y las elecciones del año 2000 ya se están haciendo sentir en las deliberaciones del Congreso. Por otra parte, esta división del control político exacerba considerablemente las dos complicaciones que discutimos a continuación.

Segundo, las solicitudes del presidente sí requieren que el

Congreso autorice y asigne los fondos necesarios. Esto no es evidente a primera vista, ya que la actual política cae en el amplio concepto de «comercio en vez ayuda», pero las peculiaridades de las normas presupuestarias estadounidenses señalan lo contrario. Desde 1990, estas normas han estipulado que deben conseguirse medidas compensatorias (es decir, nuevos ingresos o recortes a los gastos) para cualquier nueva iniciativa que aumente el gasto o reduzca los ingresos. Esto significa que el Congreso debe «pagar» por cualquier propuesta para negociar acuerdos comerciales, renovar el SGP o mejorar la ICC, porque las tres medidas conducen a una disminución del ingreso arancelario. Estas normas presupuestarias se sumaron a las dificultades políticas para aprobar el TLCAN en 1993 y los acuerdos de la Ronda Uruguay en 1994. Los opositores de estos convenios fueron capaces de argumentar no sólo contra los méritos de los propios pactos, sino también contra los medios por los cuales serían financiados. El problema financiero es la razón fundamental por la que el Congreso ha aprobado únicamente breves renovaciones del SGP, el cual ha sido suspendido tres veces en los últimos cuatro años.

En tercer lugar y más importante que todo lo anterior, la iniciativa se ha complicado políticamente con temas controversiales de la política interna estadounidense. El principal obstáculo es el intenso desacuerdo sobre los derechos laborales y el medio ambiente. La política comercial *per se* es un asunto relativamente aislado, en el cual ambos partidos tienen alas proteccionistas y liberales. Por el contrario, los temas laborales y ambientales han sido puntos esenciales de conflicto político durante décadas. Los demócratas insisten en que todos los nuevos acuerdos comerciales se deben basar en las disposiciones del TLCAN que incrementan la protección de los trabajadores y el medio ambiente, mientras los republicanos son igualmente inflexibles en su insistencia para que tales aspectos no sean relacionados con el comercio. Las desavenencias sobre este principio ha obstaculizado la concesión de la autoridad para negociar por la vía rápida desde 1993, y hay pocos indicios de que esta controversia pueda resolverse pronto.

¿Qué debería hacer la región en esta situación? Sería recomendable que asumiera expectativas realistas sobre lo que Washington será capaz de cumplir. Es sumamente fácil dejarse llevar por los sentimientos alentadores de los gobernantes estadounidenses, muchos de los cuales están sinceramente inspirados por el deseo de ser un buen vecino. Los propios estadistas de la región deberían recordar con que rapidez estas cálidas palabras pueden templarse en las frías aguas del río

“
Sería
recomendable
que la región
asumiera
expectativas
realistas sobre lo
que Washington
será capaz de
cumplir.”

”

Notas

1. Arthur Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1954), página 1.
2. Citado en Theodore E. Burton, "Henry Clay", en Samuel F. Bemis, ed, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy* (New York: Pageant Book Company, 1958), página 149.
3. *Ibid*, página 151.
4. Citado en *ibid*, página 152.
5. Citado en *ibid*, páginas 144-145.
6. La negativa del gobierno dominicano a asistir en parte era una protesta porque Estados Unidos no había ratificado un tratado comercial bilateral en 1884 (como se discute en la siguiente sección de este artículo).
7. Alice Felt Tyler, *The Foreign Policy of James G. Blaine* (Hamden, Connecticut: Archon Books, 1965), página 182.
8. Carta del Secretario de Estado James Blaine al Presidente Benjamin Harrison (19 de junio de 1890), según se reproduce en U.S. Congress, Senate, *Message from the President of the United States*, Executive Document Number 158 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1890), página 105.
9. Conferencia Americana Internacional, *Informes de los Comités y sobre las Discusiones*, Volumen I (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1890), página 105.
10. La convención fue suscrita en 1902 y entró en vigencia en 1903. El Senado dio su parecer y consentimiento por el margen requerido de dos tercios de los votos, y ambas Cámaras del Congreso aprobaron el ejecútese a la ley que enmendaba la nomenclatura arancelaria estadounidense. El tratado fue posteriormente suspendido en 1934 (cuando fue sustituido por un acuerdo LTRC) y caducó en 1963 (como parte de las sanciones estadounidenses contra Cuba). Para revisar el texto del tratado y un resumen de su historia, véase Charles I. Evans, ed, *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1176-1949* Departamento de Estado Publicación 8407 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968), Volumen 8, páginas 1106-1111.
11. Para revisar el texto del tratado y un resumen de su historia, véase Bevens, *op. cit.*, Volumen 9, páginas 855-864.
12. Véase Christian L. Wiktor, ed, *Unperfected Treaties of the United States of America, 1776-1976* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications), Volumen 3, *passim*.
13. Los textos de estos tratados y el resumen de su historia se puede encontrar en Wiktor, *op. cit.*

Retos y oportunidades del Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres

El autor inscribe el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres dentro de las profundas transformaciones y nuevos paradigmas de fin de siglo y estima que el G-3 es un destacado ejemplo de integración pragmática en la globalidad.

Examina la evolución del Acuerdo, particularmente en lo que respecta al crecimiento del comercio trilateral, y analiza las oportunidades y perspectivas que ofrece a sus miembros, para concluir que el G-3 es un espacio económico y una instancia política entre los extremos del continente que México debe considerar con carácter de alta prioridad.

The Free Trade Agreement of the Group of Three: Challenges and Opportunities

The author views the Free Trade Agreement of the Group of Three as one more aspect of the end of the century's profound transformations and new paradigms and as a noteworthy example of pragmatic integration within a global world.

He examines the evolution of the Agreement, particularly the growth in tri-lateral trade, and the opportunities it offers its members. Ambassador Puente Leyva concludes arguing that the G-3 is an economic area and a political entity to which Mexico should grant the highest priority.

Défis et possibilités de l'Accord de libre-échange du groupe des trois

Selon l'auteur, l'Accord de libre-échange du Groupe des trois s'inscrit dans le cadre des profondes transformations et des nouveaux paradigmes de cette fin de siècle, ce Groupe constituant à ses yeux un exemple remarquable d'intégration pragmatique dans la globalité. Etudiant l'évolution de l'Accord, notamment en ce qui concerne l'accroissement des échanges trilatéraux, et les possibilités et perspectives qu'il offre à ses membres, il en conclue que le G-3 constitue un espace économique et une instance politique entre les extrêmes du continent auxquels le Mexique doit accorder la plus haute priorité.

Desafios e oportunidades do Acordo de Livre Comércio do Grupo dos Três

O autor coloca o Acordo de Livre Comércio do Grupo dos Três dentro das profundas transformações e dos novos paradigmas de fim de século e considera que o G-3 é um destacado exemplo de integração pragmática na globalidade.

Examina a evolução do Acordo, particularmente no concernente ao crescimento do comércio trilateral, e analisa as oportunidades e as perspectivas que oferece a seus membros, concluindo que o G-3 é um espaço econômico e uma instância política entre os extremos do continente que o México deverá considerar com caráter de alta prioridade.

Retos y oportunidades del Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres

⇨ **Jesús Puente Leyva**

Embajador de México en Venezuela

Este texto recoge conceptos que expuso su autor en el Seminario "Hacia la Consolidación de una Política de Comercio Internacional de Venezuela", Caracas, 26 y 27 de febrero de 1997 (Banco Central de Venezuela, Salón Manuel Egaña). Igualmente, el texto es una versión revisada de la participación del Embajador Puente Leyva en el "Primer Encuentro Empresarial del Grupo de los Tres", Caracas, 6 y 7 de marzo de 1997 (Hotel Caracas Hilton).

I. Contexto internacional y nuevos paradigmas

En vísperas del siglo XXI, el mundo vive profundas transformaciones. En lo político, asistimos a la configuración de una nueva realidad internacional caracterizada por el fin de la guerra fría. En lo económico, los cambios tecnológicos modifican aceleradamente los esquemas de producción y consumo. La liquidez financiera satura los espacios de inversión especulativa. La revolución de las telecomunicaciones reduce las distancias, acerca los mercados e impone la competencia mundial. Los procesos productivos, las corrientes comerciales y los flujos internacionales de inversión se expanden configurando la llamada «globalización».

América Latina no escapa a los efectos positivos y a las implicaciones no deseables de este fenómeno de fin de siglo. La coyuntura internacional emerge de paradójicas condiciones: por una parte, de la urgente e ineludible convocatoria para el acercamiento entre regiones y países; por otra, de la amenaza de la marginación y de la fáctica exclusión de muchos. En este entorno, los países buscan su adecuada incorporación a la dinámica competitiva de los procesos internacionales.

El acercamiento de todos con todos, en la globalidad, implica una creciente integración de los mercados. El crecimiento de los flujos comerciales intrarregionales en América Latina—gracias a estrategias realistas, y a los acuerdos de complementación e integración económica—, evidencia el esfuerzo de nuestros países por modernizar sus plantas productivas, con énfasis

“
La coyuntura internacional emerge de paradójicas condiciones: por una parte, de la urgente e ineludible convocatoria para el acercamiento entre regiones y países; por otra, de la amenaza de la marginación y de la fáctica exclusión de muchos.
”

estratégico en el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales. Los países petroleros –Venezuela y México entre ellos– enfrentan el desafío de acrecentar y diversificar su producción para abastecer el mercado interno, aprovechando economías de escala con el apoyo de exportaciones crecientes¹.

Desde luego, la producción petrolera seguirá siendo base del desarrollo económico global de los países que –de manera significativa– exportan ese producto (dicho sea de paso, actualmente el petróleo representa para Venezuela en orden de magnitud –75% de sus exportaciones totales). Al respecto cabe señalar que, por su característica de «commodity», el petróleo (sobre todo el «crudo»), no requiere una estrategia de promoción de mercados semejante –desde el punto de vista competitivo– a la de otros productos industriales de exportación con alto valor agregado.

II. Experiencia mexicana en la promoción del comercio

La estrategia económica de México en el mercado mundial se sustenta en una política de fomento y diversificación de las exportaciones, con una activa participación en los organismos internacionales competentes, consumando –al mismo tiempo– acuerdos de integración económica con países y bloques donde se identifican potenciales promisorios.

En este entorno, la experiencia de México en la promoción y diversificación de su comercio exterior, en la difícil coyuntura de los últimos años, ha permitido recuperar la estabilidad económica y encaminar el país hacia la recuperación².

En efecto, es notable la importancia que en años recientes ha adquirido el sector externo de la economía mexicana, con el aumento acelerado de las exportaciones no petroleras, y en particular de las manufacturas. En los últimos quince años el coeficiente de las exportaciones de México respecto de PIB se elevó de 9.5% en 1981, al 27% en 1996. Por su parte, los productos petroleros, que llegaron a representar cuatro quintas partes de las exportaciones totales de México, redujeron su participación al 10% en 1996; en contraste, las manufacturas elevaron su aporte de 37% en 1985, a 84% en 1996.

III. El Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres

En este contexto se inscribe el interés de México por negociar

y posteriormente suscribir el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3), para diversificar y acrecentar sus intercambios y cooperación económica con Venezuela y Colombia. Con mayores alcances cabe recordar que a la fecha, en América Latina, México ha suscrito acuerdos de Libre Comercio con Chile (en 1993, un año antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), con Costa Rica (en 1994) y con Bolivia (en 1995).

El Acuerdo del G-3 es un destacado ejemplo de integración pragmática en la globalidad: con un programa de desgravación lineal y automática -a una tasa del 10% anual-, culminará en el año 2005 conformando un mercado integrado y libre. Por ahora, México, Colombia y Venezuela albergan a más de 150 millones de habitantes que representan una tercera parte de la población de América Latina, y un mercado -orden de magnitud- de 400 mil millones de dólares que corresponden, también, a una tercera parte del producto interno bruto de la región. De igual manera es relevante que, ahora mismo -considerando todo tipo de bienes y mercancías-, el comercio que México, Venezuela y Colombia llevan a cabo en conjunto, con el mundo -240 mil millones de dólares-, representa casi la mitad del que realizan -todos unidos- los países de América Latina.

Cabe destacar que el G-3 contempla y considera las diferencias entre los países participantes, de forma que, para la entrada en vigor del Acuerdo, México otorgó a los productos colombianos y venezolanos una preferencia arancelaria promedio del 35%; en tanto, los productos mexicanos recibieron de Venezuela y Colombia preferencias promedio del 21%.

A las características convencionales de similares acuerdos -salvaguardas, reglas de origen, normas de acceso y de competencia, prácticas desleales, etc.-, el Tratado de Libre Comercio del G-3 incorporó «nuevos» aspectos, para los cuales apenas se empiezan a establecer mecanismos de regulación a nivel mundial. De esta manera, la inversión, el sector de servicios, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales son parte del Acuerdo G-3, haciéndolo el esquema subregional -de su tipo- más ambicioso que han firmado Venezuela y Colombia.

Concretamente, el Acuerdo G-3 incluye una normativa sobre inversiones para facilitar el flujo de capitales con el principio de «trato nacional no discriminatorio». Esto ofrece un panorama promisorio para nuevas inversiones entre los tres países, en favor de una creciente integración de la base productiva que supere la tradición estrictamente comercial. Al respecto, conviene recordar que en los últimos años las inversiones mexicanas

“

A las características convencionales de similares acuerdos, el Tratado de Libre Comercio del G-3 incorporó «nuevos» aspectos, para los cuales apenas se empiezan a establecer mecanismos de regulación a nivel mundial.

”

“
 En los dos
 últimos años, el
 comercio
 intrarregional del
 G-3 promedió
 más de 3.000
 millones de
 dólares: 55% por
 encima del
 monto registrado
 en 1993.
 ”

directas en Venezuela se han incrementado significativamente, alcanzando un monto superior a los 600 millones de dólares (a los cuales se suman apoyos financieros); igualmente, México ha incrementado sus inversiones directas en Colombia, las cuales ascenderían a 800 millones de dólares.

Es significativa, también, la inclusión de los servicios en el programa de liberalización del Acuerdo G-3. Limitados hasta hace pocos años a una participación marginal, los servicios representan actualmente una proporción cercana al 30% del comercio mundial. Al impulso de la revolución tecnológica, en el G-3 crecerá, aceleradamente, la importancia del intercambio de servicios en las áreas de telecomunicaciones, transporte, consultaría, turismo, finanzas e ingeniería.

Desde luego, el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres permite que los productos venezolanos y colombianos ingresen en condiciones preferenciales y en volúmenes crecientes al mercado mexicano, el cual -en el curso de una década- se ha convertido en el más grande de América Latina. De manera específica, en 1996 las importaciones mexicanas ascendieron a casi 90 mil millones de dólares (superiores a las que realizaron en conjunto los cuatro países que integran el Mercosur). Asimismo, las exportaciones mexicanas fueron de casi 100 mil millones de dólares, 30% por encima de las efectuadas -en conjunto por los propios países del Mercosur.

IV. Evolución del Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres

Las potencialidades que ofrece el Tratado del G-3, a sólo dos años de su entrada en vigor, empiezan a concretarse; así lo demuestra el hecho de que, en los dos últimos años, el comercio intrarregional promedió más de 3.000 millones de dólares: 55% por encima del monto registrado en 1993³.

El crecimiento del comercio trilateral es más significativo, considerando que en los dos años que tiene de vigencia el Tratado del G-3 se han registrado -en los países socios- crisis económicas, desajustes sociales y eventos políticos que integran un entorno desfavorable. En ese tiempo México enfrentó una severa crisis económica que se inició con la devaluación de su moneda; la debacle del sistema bancario, la volatilidad financiera, y la inestabilidad cambiaria, desataron en Venezuela fuertes presiones inflacionarias e hicieron necesaria la aplicación de medidas restrictivas del comercio externo (destacadamente, a través del control de cambios); por su parte, la difícil coyuntura política en Colombia echó sombras sobre la puesta en

marcha del G-3. En ese entorno, la recesión económica fue poco auspiciosa para el nuevo proceso de integración. Sin embargo, en tales condiciones se expresó con hechos la voluntad de avanzar en el camino de la integración. El Acuerdo G-3 mostró sus bondades: evitó que se redujera el comercio trilateral, y coadyuvó para que los intercambios alcanzaran —en conjunto— altos niveles históricos.

Sin duda, el proceso de libre comercio entre México, Venezuela y Colombia ha permitido intensificar la presencia comercial de cada país en el mercado de sus socios. En lo que concierne a la exportación de productos no tradicionales, cabe señalar que Colombia y México —respectivamente— son primero y segundo socios comerciales de Venezuela en América Latina, lo cual involucra una evidente complementaridad, sobre todo, en la base productiva no petrolera.

Superando la instancia petrolera, la importancia del Grupo de los Tres se expresa de manera objetiva y contundente: en los dos últimos años, en promedio, Colombia y México compraron a Venezuela (en conjunto) casi 1.400 millones de dólares anuales de productos no tradicionales; esto representa una tercera parte del total —de dichos productos— que exportó Venezuela en esos dos años, y 12 veces lo que vendió a los cuatro países que integran el Mercosur. Asimismo, las exportaciones no tradicionales que hace Venezuela a sus socios del G-3 representan más del doble de las que realiza a todos los países —sumados— de la Unión Europea. (consúltese el Cuadro 1)

Históricamente —salvo coyunturas específicas, coincidentes con sobrevaluaciones de su moneda—, Venezuela ha registrado superávit comercial con sus socios del G-3, el cual, acumulado, asciende en los últimos cuatro años a casi 2.000 millones de dólares. Esto es importante, considerando que Venezuela no vende cantidades apreciables de petróleo a México y Colombia y que, portanto —cabe reiterar—, el intercambio comercial con sus socios del G-3 corresponde a una efectiva complementaridad en ramas y productos no tradicionales. (consúltese el Cuadro 2).

Colombia, de manera consistente, registra déficit comercial con sus socios del G-3; sin embargo, gracias a la expansión de sus mercados en Venezuela, dicho déficit se ha reducido significativamente: de 1.124 millones de dólares en 1994, a 712 millones en 1996 (40% menos en los dos últimos años). La persistencia de dicho déficit puede ser explicada por la competitividad que han alcanzado algunos productos mexicanos y venezolanos, y por las propias características de la economía colombiana. Al respecto vale recordar que Colombia es un importador neto de vehículos; en los casos de México y

Cuadro 1

Comercio intrarregional del Grupo de los Tres, 1993/1996.

Productos no tradicionales*

(Millones de dólares)

| País Exportador | País Importador | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Crecimiento Hacia País | 1993/96 Hacia G-3 |
|-----------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|----------------------|
| México | Venezuela | 215 | 185 | 362 | 386(**) | 80% | 66% |
| | Colombia | 259 | 329 | 453 | 402(**) | 55% | |
| | México | 225 | 270 | 181 | 205(**) | -9% | |
| Venezuela | | | | | | | 14% |
| | Colombia | 910 | 1.320 | 1.318 | 1.089 | 20% | |
| Colombia | Venezuela | 470 | 417 | 819 | 691 | 47% | 41% |
| | México | 80 | 108 | 90 | 88(**) | 10% | |
| | Total G-3 | 2.159 | 2.629 | 3.213 | 2.861 | | |

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática (Venezuela) y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (México).

(*) No se incluye petróleo ni mineral de hierro.

(**) Datos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (México)

Nota: La fuente mexicana reporta las operaciones FOB, en tanto, la fuente venezolana lo hace CIF.

Venezuela, en 1995, las importaciones respectivas sumaron 349 millones de dólares –casi una tercera parte del déficit total registrado por Colombia en ese año. Igualmente, es significativo el rubro de computadoras y conductores eléctricos –en los cuales México ha logrado captar importante papel en el mercado internacional– lo que se ve reflejado en el comercio trilateral, ya que para 1995 Colombia importó de México más de 22 millones de dólares en equipos de computación y 17 millones en conductores eléctricos.

Como ya se mencionó, México participa con una proporción menor del intercambio comercial en el G-3: apenas en el orden de 18%. Sin embargo, ha dado testimonio de su competitividad, registrando saldos comerciales positivos y crecientes con sus socios. En términos absolutos, en el período 1993/96, las

Cuadro 2

Saldos de México, Venezuela y Colombia en el comercio intrarregional del Grupo de los Tres, 1993/1996

(millones de dólares)

| Año/Concepto | México | Venezuela | Colombia |
|----------------|--------------|--------------|---------------|
| 1993 | | | |
| Exportaciones | 474 | 1.135 | 550 |
| Importaciones | 305 | 685 | 1.169 |
| Saldo | 169 | 450 | -619 |
| 1994 | | | |
| Exportaciones | 514 | 1.590 | 525 |
| Importaciones | 378 | 602 | 1.649 |
| Saldo | 136 | 988 | -1.124 |
| 1995 | | | |
| Exportaciones | 805 | 1.499 | 909 |
| Importaciones | 271 | 1.171 | 1.771 |
| Saldo | 534 | 328 | -862 |
| 1996 | | | |
| Exportaciones | 788 | 1.294 | 779 |
| Importaciones | 293 | 1.077 | 1.491 |
| Saldo | 495 | 217 | -712 |
| Suma de | | | |
| Saldos 1993/96 | 1.334 | 1.983 | -3.317 |

Fuente: Cuadro 1.

exportaciones mexicanas al G-3 crecieron 66%; pero sobre todo, es importante lo que ocurrió en el año crítico de 1995, cuando Venezuela adoptó el control de cambios, y México (exitosamente) substituyó proveedores habituales de sus socios del G-3, financiando sus exportaciones con el mecanismo de compensación ALADI a través de los bancos centrales. Esto permitió que en 1995 -en un sólo año- México incrementara 90% sus exportaciones a Venezuela, y las incrementara 38% a Colombia.

V. Oportunidades y perspectivas del Grupo de los Tres

México ofrece a Venezuela y Colombia la oportunidad de ingresar en un importante mercado en expansión que, además -conviene reiterar-, es ampliamente complementario de la producción de sus socios en el Acuerdo G-3.

Las potencialidades de ese mercado se proyectan sobre importantes sectores de la economía venezolana como el metalúrgico (en especial siderúrgica y aluminio) y sus manufacturas; papel; alimentos y algunos productos petroquímicos. Baste citar dos ejemplos concretos: en 1995 las compras de aluminio sin alear que hizo México a Venezuela (60 millones de dólares), representaron dos terceras partes del total de importaciones mexicanas de dicho producto; ese mismo año, las compras mexicanas de éter, a Venezuela (34 millones de dólares), representaron casi 40% de las compras totales que México hizo de dicho producto en el mundo. Igualmente, los productos colombianos han logrado captar nuevos nichos del mercado mexicano: a ello corresponden las compras mexicanas de diccionarios y enciclopedias procedentes de Colombia (5 millones de dólares) que en 1995 representaron una cuarta parte de las importaciones mexicanas en dicho renglón.

Esto es -apenas- indicativo de las grandes posibilidades de complementación económica entre los países del G-3, no sólo para satisfacer los mercados internos, sino para incrementar su presencia en otros mercados.

Al tenor de ésto, considérese que actualmente las exportacio-

Cuadro 3

Participación, por país, en el comercio intrarregional del Grupo de los Tres, 1993/96

| País | 1993 | | 1995/96 | | 1996 | |
|--------------|--------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|
| | Com. Total | % | Com. Total | % | Com. Total | % |
| México | 779 | 18 | 2.157 | 17.7 | 1.081 | 19 |
| Venezuela | 1.820 | 42 | 4.950 | 41.5 | 2.270 | 41 |
| Colombia | 1.719 | 40 | 5.041 | 40.8 | 2.371 | 40 |
| Total | 4.318 | 100 | 12.148 | 100 | 5.722 | 100 |

Fuente: Cuadro 1.

nes mexicanas de automóviles, camiones y autopartes superan los 18 mil millones de dólares, y las de aparatos eléctricos y electrodomésticos ascienden a 20 mil millones de dólares. Al mismo tiempo, las importaciones mexicanas de productos siderúrgicos y minerometalúrgicos -componentes básicos en la producción de automóviles y electrodomésticos, en los que tiene ventaja competitiva Venezuela- ascendieron a más de 6 mil millones de dólares.

Paralelamente el Tratado del G-3 abre posibilidades apenas previstas para lograr una integración y complementación efectivas entre los tres países, a través del flujo de inversiones productivas. Como ya se mencionó, la inversión mexicana directa en Colombia y Venezuela, actualmente, se acerca a los 1.400 millones de dólares, ubicada en los sectores del cemento, alimentos, construcción, autopartes, manufacturas, turismo, etc. Se espera que en el corto plazo dicha inversión se incremente; de hecho, es conocida la activa participación de México en los procesos de privatización de SIDOR y de Fesilven, así como en distintas licitaciones internacionales para obras de infraestructura, entre las cuales destaca la Carretera Caracas/La Guaira, y la Presa de Caruachi.

Por su parte, México ofrece también grandes posibilidades a los inversionistas de Venezuela y Colombia, en áreas como la siderurgia, la distribución de gas y la petroquímica secundaria, por mencionar sólo algunas de las más importantes.

Desde este punto de partida, procede una mínima predicción del futuro cercano. Considérese, para ello, que el comercio intrarregional de Venezuela, Colombia y México ha crecido casi cinco veces en el curso de esta década, habiendo superado los 3.200 millones de dólares en 1995. Considérese, también, que el potencial exportador de los tres países se ha incrementado de manera importante, y que las preferencias que ofrece el Tratado del G-3 apenas empiezan a ser aprovechadas.

En este contexto, lo importante es que en el curso de los últimos años los tres países han mantenido -sin variaciones significativas- su participación relativa en el mercado subregional que integran actualmente: en orden de magnitud, Venezuela y Colombia -respectivamente- con 41% del total, y México con 18%. (consúltese el Cuadro 3).

Cifras preliminares informan de algo que aún no está evaluado: 1996 no fue favorable al G-3, año en que el comercio trilateral se redujo aproximadamente, 11%. En este entorno Venezuela y Colombia habrían perdido terreno, reduciendo cada país -sus exportaciones dentro del G-3, en 14% aproximadamente. México, por su parte, mantuvo prácticamente el nivel de comercio que

“
Paralelamente el
Tratado del G-3
abre
posibilidades
apenas previstas
para lograr una
integración y
complementación
efectivas entre
los tres países,
a través del flujo
de inversiones
productivas.

”

había alcanzado en 1995. (consúltese el Cuadro 1).

Sin embargo, considerando la experiencia reciente podríamos predecir –conservadoramente– que el comercio intrarregional del Grupo de los Tres -3.200 millones de dólares en 1995- superará los 4.000 millones en breves años, y que en el primer lustro del próximo siglo podría alcanzar un nivel superior a los 5.000 millones de dólares (una tasa promedio anual -acumulativa- del 10% en el curso de los próximos cinco años). Hablamos de un futuro cercano... que ya está aquí. De eso pueden felicitar a México, Venezuela y Colombia.

Unas palabras finales para abarcar el más amplio horizonte, en el tiempo y en el espacio: En el promisorio entorno hemisférico -entre el TLC y el MERCOSUR-, Venezuela y Colombia son parteaguas y ámbito de equilibrio geoeconómico –inclusive político–, en el cual confluyen y se proyectan los principales esquemas de integración subregional.

Ciertamente, Venezuela y Colombia se extienden en un espacio continuo que, al mismo tiempo, es andino, amazónico, caribeño, y bolivariano, integrado al Grupo Andino, integrado al Grupo de los Tres, e insistentemente solicitado para su incorporación al MERCOSUR. En resumen, el futuro del Acuerdo del G-3 figura entre los más promisorios en América Latina-, por ello fue creado como compromiso de integración visionaria y comprometida; por ello -sin duda- tiene importancia prioritaria para México.

Notas

1. Para los países petroleros esto implica superar las limitaciones de la monoexportación, internalizando el ahorro nacional en inversiones que permitan diversificar su base productiva. Se trata de eludir el síndrome de la petrolización: el país produce elevados volúmenes de petróleo y de renta (que no tienen relación entre costos de producción y precio internacional de lo producido), lo

cual permite hacer importaciones masivas para satisfacer la demanda pública y privada (sobre todo en márgenes sustantivos de consumo). Al mismo tiempo, y de manera recurrente, el ahorro potencial de dichos países no encuentra colocación en inversiones productivas (excepto en grandes proyectos de infraestructura), porque la abundancia de divisas mantiene «sobreevaluada» la

moneda nacional. Esto provoca una alta y sostenida dependencia de importaciones -a precios por debajo de la producción doméstica-, hasta que el crecimiento de la población impulsa la demanda privada y la de satisfactores sociales a niveles que el ingreso de divisas (petroleras) no puede solventar. En dicha coyuntura se precipita la devaluación, se desbordan las presiones

inflacionarias (que estaban represadas), y se hace imperativo el reajuste económico. Esta es una instancia de complejas repercusiones económicas y sociales, de carácter recurrente, a la cual se enfrentan los países petroleros - sobre todo, aquellos que en las últimas décadas se endeudaron de manera significativa. En este contexto, la viabilidad de dichos países depende, en buena medida, de las estrategias y políticas económicas que permitan diversificar su base productiva, sin perjuicio de seguir aprovechando las enormes ventajas que representa la riqueza petrolera.

2. En 1995, la base productiva de México, orientada a las exportaciones - aprovechando las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, permitió que en seis meses el país eliminara totalmente su déficit comercial (que ascendió a casi 18 mil millones de dólares en 1994); al mismo tiempo, el país pudo recuperar un substancial equilibrio macroeconómico para retomar al mercado financiero internacional, y como precondition para la recuperación de mediano plazo.

3. En adelante, las cifras concernientes al comercio en el Grupo de los Tres

deberán considerarse como órdenes de magnitud, teniendo en cuenta las diversas fuentes, y el hecho de que alguna información es preliminar. Igualmente, debe tomarse en cuenta que las evaluaciones respectivas (a menos que se diga lo contrario) conciernen al comercio internacional del G-3 - en el seno del propio grupo y con el resto del mundo- considerando, destacadamente, las exportaciones no tradicionales de Venezuela (las cuales no incluyen petróleo ni mineral de hierro, productos que, por lo demás, no son importantes en el comercio con Colombia y con México).

Asociación de Estados del Caribe: el papel del comercio y el turismo

El autor analiza la creación y desarrollo de la Asociación de Estados del Caribe, particularmente a la luz de las relaciones comerciales y el papel del Comité Especial de Turismo que concentra una de las actividades de mayor relevancia para la subregión.

Association of Caribbean States: the Role of Trade and Tourism

The author analyzes the creation and development of the Association of Caribbean States, particularly in the light of trade relations and the role played by the Tourism Special Committee, which focuses on one of the most relevant activities for the region.

Association des Etats des Caraïbes: le rôle du commerce et du tourisme

L'auteur analyse la création et le développement de l'Association des Etats des Caraïbes, plus particulièrement au regard des relations commerciales et du rôle du Comité spécial du tourisme chargé de centraliser l'une des activités de la plus haute importance pour la sous-région.

Associação de Estados do Caribe: o papel do comércio e do turismo

O autor analisa a criação o desenvolvimento da Associação de Estados do Caribe, particularmente à luz das relações comerciais e o papel do Comitê Especial de Turismo que concentra uma das atividades de maior relevância para a su-região.

Asociación de Estados del Caribe: el papel del comercio y el turismo

→ Miguel Ceara Hatton

Economista dominicano. Director de la Asociación de Estados del Caribe, Ex-presidente de la Asociación de Economistas del Caribe (1991-1996) y Ex-director del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) (1987-1996).

Estas notas son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a la Asociación de Estados del Caribe.

I. El Gran Caribe

El convenio constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) fue suscrito el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias con el propósito de promover la integración entre los países del Gran Caribe, comprendiendo 25 Estados¹ en calidad de miembros plenos, los Departamentos Franceses del Caribe, los países dependientes del Reino de los Países Bajos y potencialmente los territorios británicos y norteamericanos en la región como miembros asociados, lo que da un total de 36 países, estados y territorios, los cuales presentan una gran diversidad de intereses, agendas y asimetrías.

La definición del Gran Caribe², tal como hoy día se entiende en la AEC es un concepto que refleja una voluntad política más que un espacio geográfico y/o económico. Es una definición construida en el marco de una respuesta de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) al proceso de globalización, a la situación de vulnerabilidad y marginalización creciente de este grupo de pequeños países de la agenda internacional.

Quisiera hacer una breve digresión sobre el término Caribe Ampliado. El Caribe anglófono utiliza el término para referirse al espacio geográfico de la AEC, objetando la denominación Cuenca del Caribe (Caribbean Basin) porque es un concepto geopolítico inscrito en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe del Presidente Ronald Reagan. Si bien estamos de acuerdo con los intelectuales del Caribe anglófono en lo referente al término "Caribbean Basin", también nos parece inapropiada la expresión de Caribe Ampliado ¿por qué?

Debido a que revela una visión geopolítica donde CARICOM es el centro del Caribe (inner core) como fue definido en el libro *Tiempo para la Acción* (Time for Action) de la Comisión de las Indias Occidentales (West Indies Commission). De manera que alrededor de este centro interior (CARICOM) se forman círculos: en el primero están las islas del Caribe que no forman parte de la CARICOM y en el segundo están los países de Centroamérica, Venezuela, Colombia y México. Esta concepción implica un ordenamiento e implícitamente una valoración del rol de los países en el proceso de integración, además de una apropiación del término Caribe.

Cuando se usa el término Caribe Ampliado uno se pregunta ¿quiénes son los de adentro y quiénes son los que se agregan o los de afuera? Se puede pensar que el centro del Caribe es Cuba, República Dominicana y Haití, o que el centro es sencillamente la República Dominicana o la Hispaniola y los demás se agregan. Para evitar esta valoración implícita al referirse a los 25 países que son miembros de la AEC se propone el término de Gran Caribe (The Greater Caribbean), que no representa ningún juicio de orden o preferencia entre los países.

II. La construcción de la AEC

El año 1995 estuvo dedicado a crear la infraestructura y contratar el personal necesario³ para formar la Secretaría de la AEC, a la par que se definían las políticas y las normas que deberían guiar las actuaciones de esta organización.

En el mes de agosto de 1995 se celebró en Puerto España, Trinidad y Tobago, la I Reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos de la AEC que aprobó la Declaración de Principios y Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte; posteriormente, en diciembre de 1995, en la Ciudad de Guatemala se realizó la I Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros, adoptándose el Programa de Trabajo⁴, así como un conjunto de disposiciones que le daban la normatividad e institucionalidad a la AEC, y finalmente, en diciembre de 1996, se celebró en La Habana la II Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros⁵, en la cual se declaró al Caribe como la Primera Zona de Turismo Sustentable y se crearon el Comité Especial de Turismo y el Fondo Especial, entre otras decisiones⁶.

Entre los meses de septiembre y noviembre de 1996 se logró reunir a los cinco comités definidos en el Convenio Constitutivo, estableciendo cada uno de ellos su Plan de Trabajo para 1997. Concluyó así una fase inicial de desarrollo institucional (sede, personal, normas de funcionamiento y programas de trabajo)

bajo una activa Presidencia de México en el Consejo de Ministros y un importante apoyo del Gobierno de Trinidad y Tobago como país sede de la Asociación.

La fase siguiente, que se inició en 1997, está centrada en ejecutar acciones conducentes a implementar los programas de trabajo de cada uno de los Comités Especiales que se reunieron durante 1996, así como iniciar los trabajos del Comité Especial de Turismo y definir lo que se entiende por una zona de turismo sustentable.

La Asociación se ha organizado en torno a los seis Comités Especiales⁷, los cuales hasta el momento son: a) Comité Especial de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas Externas; b) Comité Especial para la Protección y Conservación del Medio Ambiente y del Mar Caribe; c) Comité de Recursos Naturales; d) Comité de Ciencia, Tecnología, Salud, Educación y Cultura y e) Comité Especial de Administración y Presupuesto y finalmente el recién constituido Comité Especial de Turismo.

El Comité Especial de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas ha atravesado por dos etapas: la primera cubre el período de las definiciones sobre los objetivos del Comité y la segunda fija las prioridades e identifica proyectos.

III. Algunas cifras sobre comercio

El volumen de comercio intrarregional de la AEC alcanza unos US\$ 11.6 mil millones de exportaciones y US\$ 10.8 mil millones de importaciones, lo cual representa el 8.4% de las exportaciones totales y el 7.4% de las importaciones de los países. El cuadro 1, resume las características principales de la dirección del comercio en la región, las cuales se pueden resumir en dos elementos principales:

1. El G-3 concentra el mayor volumen de comercio, como era de esperarse. De las exportaciones totales, el 68% es responsabilidad del G-3, el 16.4% de los países de Centroamérica, el 6.4% corresponde a las Antillas Holandesas y el 6.2% al CARICOM. En materia de importaciones, el mayor importador es el G-3, seguido por Centroamérica, los No Agrupados y la CARICOM.

2. El mayor comercio intra-AEC se da al interior de cada bloque. Los Departamentos de Ultramar (DOM), Centroamérica y el G-3 son los que más exportan entre ellos, mientras que los No Agrupados es el que exporta fuera del grupo, pero con volúmenes muy bajos. En materia de importación, el G-3 es el que más importa de su región, seguido por Centroamérica y los

DOM. Estas cifras dejan claro que lo más importante es tratar de establecer comercio entre los grupos.

IV. El Comité Especial de Turismo

La primera referencia explícita al tema del turismo en los documentos oficiales de la AEC se presenta en la I Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Puerto España en agosto de 1995, en donde se señala que "...de acuerdo con las condiciones actuales, el turismo, el comercio y el transporte son los tres sectores fundamentales a los cuales debería darse prioridad en nuestras acciones concertadas para la promoción de la cooperación...".

Sobre esta base se desarrollan diversas actividades:

En Planificación Turística se acordó: a) asegurar que el turismo forme parte de los planes de desarrollo nacionales, b) promover la participación en la Organización de Turismo del Caribe (CTO)⁸; y c) fomentar la cooperación entre el sector público y el privado.

En materia de sustentabilidad ambiental se decidió: a) exigir como requisito de todos los proyectos de desarrollo turístico la evaluación del impacto sobre el medio ambiente; b) incorporar en la política turística, medidas dirigidas a los aspectos concernientes con la sensibilidad ambiental y patrimonio cultural a través de la educación y la legislación; c) considerar la adopción de la Carta de Margarita de la CTO⁹ y d) declarar al Caribe como "Zona Verde", siendo este el primer antecedente de lo que posteriormente (casi un año y medio después) se haría declarando al Caribe como la Primera Zona de Turismo Sustentable.

En la seguridad de los visitantes se estableció: a) propiciar medidas para garantizar su seguridad personal; b) desarrollar acciones para el control de daños y manejo de desastres naturales; y c) rechazar al uso inadecuado de advertencia a los viajeros que visitan el Caribe.

En materia de comercialización a nivel regional se decidió promover la región como un solo destino turístico, para lo cual se deberá:

- estimular el libre tránsito de turistas;
- establecer una coalición caribeña de sectores públicos y privados sobre programas de comercialización del turismo en América del norte;
- promover programas comprensivos de comercialización regional, dirigidos hacia los mercados principales y la representación conjunta de dichos mercados.

En el área de rentabilidad se promoverán programas de

Algunos indicadores del comercio intra-AEC en % para 1995

| | Exportaciones | | Importaciones | | Estructura | |
|-------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------|---------|
| | Al interior del bloque | Fuera del bloque | Al interior del bloque | Fuera del bloque | Export. | Import. |
| CARICOM | 39,5 | 60,5 | 25,6 | 74,4 | 6,2 | 8,8 |
| G-3 | 43,6 | 56,4 | 80,9 | 19,1 | 68,0 | 38,2 |
| SIECA | 73,5 | 26,5 | 47,4 | 52,6 | 16,4 | 32,3 |
| No Agrup. | 12,0 | 88,0 | 2,0 | 98,0 | 1,9 | 16,2 |
| DOM | 95,0 | 5,0 | 41,8 | 58,2 | 1,1 | 2,8 |
| Ant. Neerl. | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 6,4 | 1,8 |

Fuente: International Monetary Fund. Direction of Trade Statistic, Yearbook 1996.

encuestas de comportamiento y evaluación de la actividad económica y se desarrollarán políticas adecuadas para la retención y atracción de inversiones.

En el campo de los recursos humanos se aceptó la oferta de México para establecer un programa Regional de Capacitación e investigación de turismo sustentable en la Universidad de Quintana Roo y se decidió la creación del Consejo Caribeño para la Educación y Capacitación con el propósito de:

—Analizar las necesidades de mano de obra y oferta de capacitación en la región.

—Averiguar el tipo de título y certificación que existe en toda el área, determinando las posibilidades de homologación, así como crear un directorio de las instituciones y profesionales en el área de los viajes y el turismo.

—Considerar la adopción de las recomendaciones de la Universidad de la West Indies sobre la educación superior de turismo, con respecto a la expansión y racionalización de unidades de los curricula, postgrados, cursos de idiomas, etc.

—Identificar mecanismos de coordinación entre las instituciones de educación superior.

—Establecer normas de productividad en el trabajo que permitan la certificación de conocimiento y las destrezas, lo cual facilitará el libre movimiento de los mismos conforme a la legislación vigente de cada país miembro.

—Examinar la oferta del gobierno de México para garantizar la

complementariedad con los programas existentes.

—Finalmente, en materia de financiamiento se acordó establecer un grupo de trabajo con miras a crear un Fondo para el desarrollo del turismo.

V. Problemas que enfrenta el turismo

El turismo es sin duda la principal actividad económica de la mayoría de los países de la región, y en aquellos en los que no lo es, constituye un importante factor de equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Según la CTO¹⁰, en las islas del Caribe se recibieron unos 14.7 millones de turistas al año y en Cancún unos 2.1 millones de turistas, para un monto de gastos del orden de los 15 mil millones de dólares (CTO+Cancún); lamentablemente aún no disponemos de información para Centroamérica, Colombia y Venezuela.

Para muchas de estas economías el turismo ha sido la fuente de reestructuración de ingresos de divisas durante la crisis de la deuda en los ochenta y para otros es una de las alternativas que se prevé en el marco de la pérdida de los mercados preferenciales en la era de la OMC.

Varias preocupaciones se desprenden de una estrategia de crecimiento sustentada fundamentalmente en turismo:

—¿Cómo internalizar los multiplicadores del turismo? Hasta ahora esta ha sido una actividad con requerimientos crecientes de importaciones, lo cual aumenta la elasticidad producto-importaciones, reduciendo el impacto del aumento de las exportaciones sobre el incremento del producto, y se agudizan así, en muchos países, los desequilibrios de la balanza comercial. Esto nos plantea la necesidad de integrar vertical y horizontalmente a la industria para fortalecer su impacto en el empleo y en el producto.

—El turismo depende de la dotación de recursos naturales que constituyen un activo económico finito (UNEP 1996) y de recursos humanos y culturales. Por lo tanto, un desarrollo sostenible en el tiempo, solamente será posible si se puede garantizar un producto turístico (físico, humano y cultural) no degradado.

—Existe el problema de la ausencia de planes estratégicos de crecimiento del sector en función de coeficientes técnicos de soporte de carga, requerimientos de insumos, ordenamiento de la inversión, demandas inducidas y sustentabilidad de los recursos naturales.

—Hay impactos sociales y culturales indeseados que agudizan la inseguridad ciudadana y tienden a resquebrajar las

“
El turismo es sin duda la principal actividad económica de la mayoría de los países de la región, y en aquéllos en los que no lo es, constituye un importante factor de equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos.”

”

normas y los valores locales, así como la modificación de las conductas sociales.

—La atomización y diversidad de intereses económicos dificulta la unificación de criterios, lo cual en países de instituciones débiles no permite un ordenamiento racional de las acciones del Estado que tiendan a ordenar el desarrollo del sector.

Todo esto nos lleva a la necesidad de darle sostenibilidad al desarrollo del sector turismo. Ello implica evitar que se generen fuerzas dinámicas que lo autoderroten en el largo plazo, como ocurrió con la estrategia de sustitución de importaciones en la década de los sesenta y setenta. La sostenibilidad debe abarcar la integración vertical y horizontal de la industria, evitar la marginalización de los beneficios del crecimiento, sustentarse en fuentes de competitividad no espúreas y proteger la cultura y los valores locales. Es decir, hablar de sustentabilidad dentro de la AEC, no debería referirse exclusivamente a la sustentabilidad ambiental o al ecoturismo, sino al cómo garantizar que la explotación actual y futura de la industria turística no genere fuerzas que en el largo plazo la derroten.

VI. ¿Qué se ha hecho?

En la Reunión de Guatemala de diciembre de 1995 se ratificaron los planteamientos del Plan de Acción de agosto de ese año y fue en la II Reunión Ordinaria, en diciembre de 1996, cuando se creó el Comité Especial de Turismo. Mientras tanto, se avanzaron los pasos en materia educativa a través de la creación del Consejo Caribeño para la Educación y la Capacitación en materia de turismo y se adelantan trabajos en la Universidad de Quintana Roo, al crear el Centro Caribeño para el Desarrollo Sostenible (CCDS) que inicia formalmente sus operaciones en enero de 1997, con un activo programa de actividades para 1977.¹¹

El Acuerdo 17/96 establece el Consejo Caribeño para la Educación y la Capacitación en materia de Turismo¹² compuesto por los Estados miembros (plenos y asociados) más 18 instituciones¹³, asignándole al Comité Especial sobre Turismo de la AEC la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para implementar el funcionamiento de este Consejo. Durante 1996 la AEC y la CTO han convocado dos reuniones¹⁴ para formular el plan de acción en Educación y Capacitación Turística de la AEC recomendándose una agenda que fue conocida en la reunión de La Habana y que contiene los siguientes puntos: examinar el desarrollo de las necesidades de recursos humanos, establecer el directorio de instituciones capacitadores y consultores, esta-

“
Es decir,
hablar de
sustentabilidad
dentro de la
AEC, no debería
referirse
exclusivamente
a la
sustentabilidad
ambiental o al
ecoturismo, sino
al cómo
garantizar que la
explotación
actual y futura de
la industria
turística no
genere fuerzas
que en el largo
plazo la derroten.

”

blecer un mecanismo de intercambio de información a través de CTO-Net, estimular a los gobiernos para que ofrezcan becas e internados, entrenamiento en idiomas, apoyar la Universidad de Quintana Roo en sus programas de Capacitación para Guías y la conferencia internacional de Ecoturismo y Protección de áreas naturales de México y Centroamérica y un estudio regional sobre sistemas educacionales y estándares.

El Comité Especial de Turismo¹⁵ se creó mediante el Acuerdo 13/96, en el cual se establece la Zona de Turismo Sustentable del Caribe, que considerará, entre otros temas, aspectos tales como el uso sustentable de los recursos naturales; desarrollo de turismo centrado en la naturaleza o ecoturismo en las áreas naturales protegidas; prevención y mitigación de la contaminación del medio ambiente por actividades turísticas; conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica; capacitación y participación en turismo sustentable que involucre a comunidades locales, capacidad de carga y densidad de la infraestructura; normas de calidad turística; turismo cultural, en particular la conservación y aprovechamiento del patrimonio histórico y cultural, y la promoción de la actividad artesanal.

El Comité tendrá la responsabilidad de someter a consideración de la III Reunión Ordinaria de Ministros un proyecto de acuerdo que deberá reflejar los principios y acciones fundamentales para la creación de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe lo más pronto posible, pero en ningún caso después del año 2020, terminando todos los trabajos preparatorios durante la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros.

Bibliografía

Asociación de Estados del Caribe, (1994). Convenio Constitutivo. 24 de julio. Cartagena de Indias, Colombia.

---- (1995). *Declaración de Principios y Plan de Acción sobre turismo, comercio y transporte. Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y Representantes de la Asociación de Estados del Caribe, 17-18 de agosto, Puerto España, Trinidad y Tobago.*

Ballah, Lennox (1996). Protection and preservation of the Caribbean Sea. I Meeting of Special Committe for Protection and Conservation of Environment and the Caribbean Sea. Caracas 21-22 November.

Ceara-Hatton, Miguel (1990). Crecimiento Económico y Acumulación de Capital: Consideraciones teóricas y Empíricas de la Econo-

mía Dominicana. Colección Ensayos de Economía N° 3. Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) y Universidad Iberoamericana. UNIBE, Santo Domingo, Rep. Dom. 1990.

---- (1994). Reporte de la West Indian Commission, la Asociación de Estados del Caribe y la posición dominicana. Cuadernos de la Coyuntura Caribeña N° 2. Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Cesar Dachary, Alfredo y Arnaiz Burne, Stella (1996). Turismo y Medio Ambiente. ¿Una contradicción insalvable? Revista Mexicana del Caribe, Año I, N° 1, pp. 133-149.

Demas, Willian (1996) *Critical Issues in Caribbean Development. West Indian and the Deepening & Widening of the Caribbean Community.* Ian Randle Publishers and Institute of Social and Economic Research (ISER). University of the West Indies.

ECLAC/CDCC (1996). *Intra-ACS Trade: An overview of CDCC trade with non-CDCC groupings.* LC/CAR/G.478. Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Documento presentado en la I Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas.

---- (1996). *Intra-ACS Trade: Trade Flows Among Associate Members.* Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Documento presentado en la I Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas, Caracas, Venezuela. Organización de Turismo del Caribe (1995) *Panorama de las principales tendencias del turismo, puntos en cuestión y recomendaciones.* Documento preparado para la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Asociación de Estados del Caribe sobre Turismo y Comercio. Puerto España, Trinidad, agosto 16-18.

----- (1995). *Turismo y Medio Ambiente.* Documento preparado para la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Asociación de Estados del Caribe sobre Turismo y Comercio. Puerto España, Trinidad, Agosto 16-18, 1995.

Report of the West Indian Commission. (1992) Time for Action. The Press-University of West Indies, Kingston, Jamaica.

SELA (1995). *Las Relaciones Comerciales en el siglo XXI: los retos que enfrenta la Asociación de Estados del Caribe.* Cumbre de los Jefes de Estado y Gobierno de la AEC. Puerto España, Trinidad y Tobago.

SIECA (1996). *Evolución de Mercado Común Centroamericano y su relación con la Asociación de Estados del Caribe.* Documento presentado en la I Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas.

PNUMA (1996). *Problemas Ambientales que afectan al medio marino y costero en la región del Gran Caribe. I Reunión del Comité Especial sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente y el Mar Caribe, Caracas, Venezuela, 21-22 de noviembre. Asociación de Estados del Caribe.*

Molina Duarte, Simón (1996). *Entrevista publicada en la Revista Sucesos N° 187.*

Instituto de Geografía Tropical (1995). *Atlas de Medio Ambiente del Caribe. 1ª edición.*

Notas

1. La Asociación de Estados del Caribe abarca 25 países independientes, estos son los del Grupo de los 3, los 14 países agrupados en la CARICOM, los 5 que forman parte del Mercado Común Centroamericano más los 4 no agrupados (Rep. Dominicana, Cuba, Haití y Panamá). A la fecha (febrero de 1997) solamente 3 países no han ratificado el Convenio Constitutivo del 24 de julio de 1994. Estos son Costa Rica, porque el Congreso de ese país discute si el Convenio viola o no la Constitución. Haití, debido a la convulsión interna de los últimos años, hay que recordar que Aristide fue elegido en diciembre de 1990 y en septiembre de 1991 fue depuesto por un golpe de Estado del general Cedrés. En septiembre de 1994 se produce la

Invasión norteamericana, en diciembre de 1995 fueron las elecciones que llevaron a Rene Preval a la Presidencia en febrero de 1996. Finalmente el tercer país que falta por ratificar el instrumento es Nicaragua, por falta de seguimiento en el Congreso. Los miembros Asociados son: Francia en representación de Guadalupe, Martinica y Guyana Francesa aunque todavía falta la ratificación congressional que está en proceso. Con relación a las Antillas Holandesas y Aruba hay un proceso interno de discusión en torno a dos posiciones: los territorios en el Caribe han expresado que ellos deben ser los miembros Asociados y que Holanda tendría el estatus de observador, mientras que otra posición plantea que el Reino

de los Países Bajos tenga el estatus de observador y en ese caso los países en el Caribe entrarían a través de la representación del Reino y no podrían ser asociados. Independientemente de la situación final es indudable el marcado interés y participación que han mostrado Aruba y las Antillas Neerlandesas en todas las actividades de la Asociación. Por ello en la II Reunión Ministerial de La Habana se emitió la resolución 20/96 en donde se insta "al Reino de los Países Bajos a que firme el Convenio que establece la Asociación de Estados del Caribe, con el objetivo de concluir los acuerdos para otorgar la condición de Miembros Asociados a Aruba y las Antillas Neerlandesas a la mayor brevedad". En el caso de los territorios británicos

en el Caribe la participación ha sido diferenciada. Las Islas de Gran Caimán han expresado que no tienen ningún interés de participar en la AEC, mientras que Montserrat, las Islas Virgenes Británica y Anguilla han expresado su interés en participar y las Islas Turcas y Caicos no se ha manifestado en ningún sentido. En el caso de Puerto Rico y de las Islas Virgenes de Estados Unidos la situación es diferente. Primero el hecho de que el Partido Nuevo Progresista (PNP) con el gobernador Roselló a la cabeza haya expresado su interés de convertirse en un estado más de los Estados Unidos los ha alejado bastante de la región en comparación con la política seguida por los Populares durante la Gobernación de Hernández Colón. En segundo lugar, la política exterior la fija los Estados Unidos quien ha mostrado cierta reticencia a la AEC por la presencia de Cuba. En el caso de las Islas Virgenes no ha habido ningún acercamiento.

2. Para una interesante discusión de la definición del término Caribe ver a: Antonio Gaztambide-Geigel, *La invención del Caribe en el Siglo XX*. Las definiciones

del Caribe como problema histórico metodológico. *Revista Mexicana del Caribe*. Chetumal, Quintana Roo. Nº 1, Año I. 1996. Pp. 75-96. En este trabajo usaremos el término el Gran Caribe o Caribe como sinónimos refiriéndonos a los 25 países miembros de la AEC y a los países asociados.

3. El Secretario General fue elegido en agosto de 1995 y tomó posesión en enero de 1996, los tres directores fueron elegidos entre mayo y julio de 1995 y tomaron posesión de sus cargos entre octubre de 1996 y enero de 1997.

4. En este programa de trabajo se establecen 10 áreas que reflejan las prioridades de las Asociaciones: turismo; desarrollo del comercio y relaciones externas; transporte; desastres naturales y ambientales; asuntos de desarrollo social, cultural, científico y tecnológico; participación coordinada en foros multilaterales; protección y conservación del medio ambiente, los recursos naturales y el Mar Caribe; promoción del desarrollo de las micro-empresas; comunicación y obtención,

intercambio y análisis de información y finalmente, funciones jurídicas y administrativas.

5. En la II Reunión Ministerial estuvieron representados 24 de los 25 Estados miembros, además de Francia en calidad de Miembro Asociado, el Reino de los Países Bajos y unos 14 organismos internacionales, regionales y subregionales.

6. Entre las principales decisiones adoptadas en la II Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros están:

a) Creación del Fondo Especial de la Asociación de Estados del Caribe. El Fondo operará con aportes voluntarios de países, organizaciones internacionales y entidades públicas y privadas bajo los principios de la universalidad y la incondicionalidad de la cooperación tomando en consideración que las políticas discriminatorias son incompatibles con los principios y propósitos de la Asociación. Los objetivos del Fondo son los de fomentar la cooperación para el desarrollo entre los miembros así como fortalecer los procesos de

integración. Las áreas de aplicación de los recursos son: turismo, desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas, transporte, desastres naturales, desarrollo social, cultural, científico, tecnológico, protección y conservación del medio ambiente, recursos naturales y del Mar Caribe, promoción de las pequeñas y medianas empresas, así como la recolección, análisis y divulgación de información sobre la región.

b) Durante la reunión se aprobaron los programas de trabajo para el año de 1997 de los siguientes Comités Especiales.

c) Se le dio un mandato especial al Comité de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas Externas para que identifique los obstáculos intrarregionales para el comercio y la inversión y para que diseñe una metodología que estimule en forma gradual y progresiva la vía de liberalización del comercio, inversión y transporte así como otras áreas relacionadas para que culmine en el establecimiento de un área de libre comercio lo más pronto posible. Así mismo se aprobó la celebración de un

Foro Empresarial del Caribe como una guía para el desarrollo intrarregional del comercio y la inversión.

d) Se aprobó la incorporación como observadores fundadores de la AEC a la CARICOM, SIECA, SICA y SELA destacando de manera especial el papel de CARICOM en la formación de la AEC. Adicionalmente fueron admitidos como observadores los siguientes países: España, Italia, India, Brasil, Ecuador, Argentina. Otras solicitudes fueron diferidas para la próxima reunión del Consejo de Ministros.

e) Se eligió también la nueva mesa directiva del Consejo de Ministros que presidirá los trabajos durante el año de 1997. La Presidencia del Consejo recayó en el Ministro de Relaciones Exteriores de Grenada, la Vicepresidencia en el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y la Relatoría será ocupada por Venezuela. Se acordó asimismo que la III Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros se realizará en Cartagena de Indias, Colombia.

f) Se emitieron declaraciones sobre el problema del tráfico de las drogas, sobre la Ley Helms-Burton y Transporte de

Desechos Nucleares en el Mar Caribe.

g) Se acordó hacer un llamado al Reino de los Países Bajos para promover la pronta incorporación de Aruba y las Antillas Holandesas como Miembros Asociados de la AEC, teniendo en cuenta su activa participación en la Asociación desde sus inicios. En este sentido, se solicitó al Reino de los Países Bajos que firme la Convención, a fin de que puedan completarse los acuerdos para la incorporación de estos territorios lo más pronto posible.

7. El Comité de Ciencia, Tecnología, Salud, Educación y Cultura se reunió en La Habana los días 2 y 4 de septiembre de 1996, el Comité Especial de Administración y Presupuesto se reunió en Puerto España los días 15 y 16 de octubre de 1996, el Comité Especial de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas Externas se reunió en Caracas los días 11 y 12 de noviembre de 1996, el Comité Especial para la Protección y Conservación del Medio Ambiente y del Mar Caribe se reunió el 21 y 22 de noviembre de 1996 en Caracas y el Comité de Recursos

Naturales se reunió en San José los días 25-26 de noviembre 1996.

8. Los países miembros de la AEC y que no son miembros del CTO son: los 5 Centroamericanos más Panamá, Colombia y Venezuela.

9. La Carta de Margarita se acordó en la V Conferencia del Caribe sobre Ecoturismo celebrada en junio de 1995 en donde se recomiendan un conjunto de medidas a los gobiernos de la región en materia de protección y preservación del medio ambiente.

10. CTO. Caribbean Tourism Statistical Report. 1995 Edition.

11. Entre las actividades previstas están: Taller Internacional de Guías de Ecoturismo de Aventura en febrero-abril de 1997, el 1er. Taller Internacional "Hacia la formulación de una Zona de Turismo Sostenible en el Caribe", dos talleres

dirigidos a consolidar la propuesta del Programa del Mundo Maya, creación de un postgrado internacional destinado a formar recursos humanos de alto nivel para la Planeación, Evaluación y Desarrollo del Turismo Sostenible, dictado de dos diplomados uno nacional y otro internacional.

12. Véase: Simón Molina Duarte. Report of the Secretary General for the consideration of the second ordinary meeting of the Ministerial Council of the ACS. Habana, Cuba, 9-13 December 1996, Appendix I. The Association or Caribbean State (ACS) Tourism Education and Training Action Plan.

13. Estas instituciones son: ACS, CTO, Caribbean Hotel Association (CHO), Organización Mundo Maya, CARICOM Secretariat, Council of Heads of Hospitality Schools (CHOCHS), Association of

Caribbean Tertiary Institutions (ACTI), SIECA, Pan American Conglomerate, The Hospitality Occupational Standards for Training (HOST), Consejo Universitario de Educación Superior Centroamericano (CSUCA), University of West Indies, Universidad de Quintana Roo, University of Antilles and Guyana (Guadalupe), University of St. Marten, University of Quisqueya (Haití), Universidad Católica Madre y Maestra (Rep. Dominicana) y Secretaría de Integración Turística de Centroamérica (SITCA).

14. En marzo 22-23 de 1996, agosto 2 de 1996 (Barbados) y se le daría continuidad en la reunión del 25 de septiembre en Puerto España.

15. Con una mesa directiva integrada por México como Presidente, Jamaica en calidad de Vice-Presidente y Costa Rica en calidad de Relator.

La Ronda Uruguay y la creación de un régimen antidumping: el caso de Trinidad y Tobago

El artículo analiza el impacto de la Ronda Uruguay en la política comercial de Trinidad y Tobago, particularmente en lo que respecta al proceso de creación y puesta en marcha del régimen antidumping. El autor evalúa las ventajas y obstáculos del régimen antidumping, en el doble carácter de Trinidad y Tobago de país importador y nación exportadora, y finalmente extrae una serie de conclusiones en relación con el ALCA y las políticas comerciales de Trinidad y Tobago.

The Effect of the Uruguay Round and the Anti-dumping Regime: the case of Trinidad and Tobago

The paper analyzes the impact of the Uruguay Round on Trinidad and Tobago's trade policies, particularly in reference to the establishment and implementation of the anti dumping regime.

The author evaluates the advantages and disadvantages of the anti-dumping regime for Trinidad and Tobago's exports and imports and draws a number of conclusions on the FTAA and that country's trade policies.

L'impact du cycle d'Uruguay et la création d'un régime antidumping: le cas de Trinité-et-Tobago

L'article analyse l'impact du Cycle d'Uruguay sur la politique commerciale de Trinité-et-Tobago, notamment en ce qui concerne le processus de création et d'application d'un régime antidumping.

L'auteur évalue les avantages et les inconvénients de ce régime compte-tenu du fait que Trinité-et-Tobago offre la double caractéristique d'être un pays à la fois importateur et exportateur, et en tire une série de conclusions concernant la Zone de libre-échange des Amériques et les politiques commerciales de Trinité-et-Tobago.

A Rodada Uruguai e a criação de um regime antidumping: o caso de Trinidad e Tobago

O artigo analisa o impacto da Rodada Uruguai na política comercial de Trinidad e Tobago, principalmente no referente ao processo de criação e aplicação do regime antidumping

O autor avalia as vantagens e os obstáculos do regime antidumping, considerando o duplo caráter de Trinidad e Tobago de país importador e nação exportadora, e finalmente chega a uma série de conclusões com relação ao ALCA e às políticas comerciais de Trinidad e Tobago.

La Ronda Uruguay y la creación de un régimen antidumping: el caso de Trinidad y Tobago

↔ **Neville Blake**

Funcionario de la Oficina para la Promoción de Exportaciones del Ministerio de Comercio e Industria de Trinidad y Tobago.

El siguiente artículo es un resumen de la ponencia presentada en el marco del Seminario sobre Negociaciones Multilaterales de Comercio y la OMC, organizado por el SELA y el BID, del 26 de agosto al 6 de setiembre de 1996 en Ciudad de México

I. Reformas al régimen de políticas comerciales

Desde finales de los años 50 y durante varias décadas, la política comercial de Trinidad y Tobago fue proteccionista, volcada hacia adentro y basada en el principio de la sustitución de importaciones. Se administraba principalmente a través de la aplicación de una Lista Negativa de Importaciones y la concesión de exenciones arancelarias a maquinaria e insumos para la producción orientada a la sustitución de importaciones, principalmente en las actividades de manufactura y procesamiento.

Para mantenerse al día con las tendencias hacia la liberalización económica que progresivamente estaban siendo adoptadas por numerosos países, en 1992 Trinidad y Tobago inició un proceso de reformas en sus políticas comerciales, financieras, fiscales y de inversiones.

Esta tendencia global hacia la liberalización económica era considerada por muchos países -industrializados y en desarrollo- como la condición "sine qua non" para alcanzar el crecimiento y el desarrollo. Estas reformas políticas reflejaban los compromisos acordados en diversos foros de política comercial a nivel global y posteriormente institucionalizados por el GATT y la Organización Mundial de Comercio (OMC), a través de sus acuerdos constitutivos y mecanismos.

Por lo tanto, cabe afirmar que la Ronda Uruguay incidió y sigue causando impacto en las políticas comerciales e inversionistas de Trinidad y Tobago, conduciendo, entre otros aspectos, a una reorientación del régimen de política comercial volcado hacia

adentro a un sistema orientado hacia afuera, fundamentado en el principio del crecimiento y el desarrollo basado en las exportaciones y un régimen de inversiones con un marco legal, normativo e institucional mejorado, para aumentar el atractivo de la economía a las inversiones basadas en las exportaciones, tanto locales como extranjeras.

Con la reforma de dichas políticas, el sector privado es identificado como el principal motor del crecimiento económico. El papel del gobierno se ha redefinido, pasando a ser promotor y catalizador del desarrollo comercial e industrial.

Las reformas de las políticas económicas en pos de la liberalización fueron iniciadas por el Gobierno de Trinidad y Tobago en colaboración con las agencias multilaterales, a través del Programa de Ajuste Estructural, un Programa de Expansión Empresarial y Reconversión Industrial con el Banco Mundial, un Programa de Reformas del Sector de Inversiones y un Programa de Reformas del Sector Agrícola con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los principales elementos del régimen de política comercial, pilar fundamental de una reforma económica más amplia, incluyó la eliminación del sistema de licencias y restricciones cuantitativas a las importaciones que eran administradas por la Lista Negativa, y la reducción progresiva de los aranceles aduaneros previstos en el Arancel Externo Común (AEC) de CARICOM.

Estas reformas de políticas, orientadas a abrir la economía a la competencia internacional, también fueron complementadas con medidas que buscan ofrecer un terreno de juego nivelado a los productores locales contra las prácticas comerciales injustas derivadas de las importaciones. Estas medidas incluyen:

- Normas antidumping y sobre subsidios y la creación de una Unidad Antidumping en el Ministerio de Comercio e Industria.
- Reforma aduanera, con el objetivo de reducir la incidencia de prácticas fraudulentas, incluyendo subfacturación y sobrefacturación, ocultación y declaración falsa.
- Mejoras normativas con respecto al cumplimiento de los estándares aceptados internacionalmente para los bienes importados.
- Normativa ambiental y creación de una Agencia para la Gerencia Ambiental.
- Un marco para la Política de Competencia que en este momento está siendo implementado, el cual incluye normas, un marco institucional y un exhaustivo programa de capacitación para los sectores público y privado, así como para la población en general.

“

Con la reforma de la política económica, el sector privado es identificado como el principal motor del crecimiento económico. El papel del gobierno se ha redefinido, pasando a ser promotor y catalizador del desarrollo comercial e industrial.

”

Aunque las medidas de liberalización introducidas por el gobierno, particularmente la eliminación fundamental de la Lista Negativa de Importaciones y la reducción del régimen de aranceles a la importación, encontraron inicialmente cierta resistencia del sector privado, y posteriormente han desembocado en una tendencia a mejores niveles de rendimiento, en particular, mayor productividad y eficiencia, mejor competitividad internacional, mayores ganancias por exportaciones y, en general, un creciente nivel de concientización sobre las exportaciones en los sectores privado y público y las organizaciones sindicales y una mayor sensación de confianza entre los productores locales en su capacidad para lograr penetrar en los mercados extrarregionales de exportación.

Estimulado por el comportamiento positivo promovido por las reformas comerciales, el gobierno continuará supervisando y revisando la aplicación de estas medidas políticas a fin de maximizar su efectividad.

II Creación de un régimen antidumping

1. Las normas

Como mencionamos anteriormente, la institución de un régimen antidumping formaba parte de una serie de medidas comerciales adoptadas por el Gobierno de Trinidad y Tobago, necesarias para resguardar el sector productivo local de las prácticas comerciales desleales.

Por ser miembro de la OMC, Trinidad y Tobago se rige por la normativa sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios que establecen procedimientos para tratar las importaciones a precio de dumping y subsidiadas. Es responsabilidad de la Oficina Antidumping del Ministerio de Industria y Comercio aplicar las disposiciones contenidas en dichos Códigos. La normativa básica, Ley No. 11 de 1992 - Ley Antidumping y de Aranceles Compensatorios y la Ley No. 23 de 1995, una ley para enmendar la Ley Antidumping y de Aranceles Compensatorios, define los poderes de dicha Oficina. Las acciones en este campo y las circunstancias en las cuales se pueden ejercer, se esbozan en las Normas sobre Antidumping y Aranceles Compensatorios de 1996 y la Norma Antidumping y Aranceles Compensatorios de 1996.

El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias autoriza a los países a imponer aranceles compensatorios sobre la importación de productos que se benefician de prácticas comerciales desleales. Sin embargo, un

país importador puede aplicar aranceles compensatorios a las importaciones subsidiadas y aranceles antidumping a las importaciones a precio de dumping sólo en aquellas instancias en las cuales las investigaciones confirmen el alegato de que tales importaciones están causando "daños materiales" a la industria nacional. En el caso de Trinidad y Tobago, las investigaciones para imponer tales aranceles generalmente se iniciarían con base en una petición hecha por o en nombre de una industria, bajo el alegato de que las importaciones están causando perjuicios.

En algunos países, el gobierno también puede iniciar investigaciones antidumping y antisubsidios independientemente de cualquier petición hecha por una industria en particular que alegue "daños" causados por las importaciones.

Los dos Acuerdos de la OMC establecen criterios similares para determinar dichos daños. Asimismo, los procedimientos para realizar las investigaciones de estas peticiones sobre la aplicación de medidas antidumping y aranceles compensatorios son similares.

En sus esfuerzos por establecer un régimen antidumping efectivo, el Gobierno de Trinidad y Tobago contrató los servicios de un asesor, en 1991, que realizó recomendaciones en torno a las modificaciones necesarias para cubrir las deficiencias de la legislación de 1958, la cual era relativamente eficiente. En cumplimiento de ese deber, se recomendaron modificaciones substanciales, incluyendo la incorporación de los elementos básicos del Código Antidumping de 1968 del GATT. En vista de estas recomendaciones, la Ley de Aranceles Aduaneros (Dumping y Subsidios) de 1958 fue debidamente anulada y remplazada por la Ley Antidumping y de Aranceles Compensatorios de 1992.

En 1995, se comisionó a un asesor para que revisara la normativa a fin de mantenerse al nivel del nuevo Código de la OMC. Su informe final incluyó recomendaciones relativas a las modificaciones propuestas para la Ley Antidumping y de Aranceles Compensatorios de 1992, orientadas a que concordara con el Código Antidumping y de Aranceles Compensatorios de 1994 del GATT. La normativa de 1992 fue modificada, en consecuencia, mediante la Ley No. 23 de 1995. Las recomendaciones también trataban los puntos del personal y funcionamiento de una Unidad Antidumping y ofrecían un manual de procedimientos detallados para realizar las investigaciones antidumping.

“
En algunos países, el gobierno también puede iniciar investigaciones antidumping y antisubsidios independientemente de cualquier petición hecha por una industria en particular que alegue "daños" causados por las importaciones.

2. La Unidad Antidumping

El Gobierno de Trinidad y Tobago también aceptó las recomendaciones del consultor referentes a la Unidad Antidumping. Las funciones de la Unidad Antidumping fueron esbozadas así:

- (i) realizar investigaciones relacionadas con dumping, subsidios y daños
- (ii) llevar a cabo evaluaciones de daños
- (iii) sostener audiencias relativas a procedimientos antidumping
- (iv) hacer investigaciones estadísticas y preparar cálculos de dumping y subsidios
- (v) brindar asistencia a Trinidad y Tobago en el manejo de los procedimientos antidumping o compensatorios iniciados por otros países.

Como parte del esfuerzo por poner en funcionamiento la Unidad Antidumping era necesario capacitar al personal seleccionado para operar dicho organismo. Por consiguiente, se designó a un equipo de tres experimentados funcionarios técnicos del Ministerio de Industria y Comercio, además de hacer los preparativos necesarios para la capacitación.

Entre los objetivos del programa de capacitación se contemplaba brindarles a estos funcionarios la experiencia "de primera mano", necesaria para llevar a cabo las investigaciones antidumping y antisubsidios. Durante el periodo de capacitación, el equipo sostuvo reuniones diarias de información con el bufete Stanbrook and Hooper de Bruselas, Bélgica, y también participó en la realización de varios ejercicios relevantes para el buen funcionamiento de la Unidad Antidumping. Fueron expuestos, entre otros aspectos, a la naturaleza extensa, compleja y desafiante de las investigaciones antidumping y antisubsidios. Además de la asignación conjunta con la firma belga, los funcionarios también realizaron otra asignación conjunta de cinco (5) días con el bufete de abogados Stimson Putnam, Winthrop and Roberts en Washington durante julio de 1995 y una visita de estudio a la Unidad de Comercio Desleal del Departamento de Comercio e Industria del Gobierno del Reino Unido. Asimismo, se hicieron consultas con el correspondiente departamento en la Oficina de la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

La Unidad Antidumping, que comenzó a funcionar en el Ministerio de Comercio e Industria en enero de 1996, abarca las funciones de investigar y velar por el cumplimiento de la Oficina Antidumping que, según la normativa existente, es el Secretario

“

Introducir una normativa antidumping, como mecanismo para controlar la competencia desleal, beneficia a los productores locales..

”

Permanente del Ministerio de Comercio e Industria. La decisión de ubicar la Unidad dentro del Ministerio de Comercio e Industria se tomó en vista de que velar por el cumplimiento de la normativa antidumping cae dentro de las responsabilidades que tiene el Ministerio de formular, implementar y administrar la política comercial y coordinar las obligaciones de Trinidad y Tobago conforme a lo estipulado por el GATT y la OMC.

Hasta la fecha, la Unidad Antidumping ha recibido varias quejas de productores locales. Actualmente está investigando un alegato sobre las importaciones de queso provenientes de Nueva Zelanda hacia el mercado de Trinidad y Tobago. La Unidad ha realizado una investigación formal y continúa tratando este asunto en conformidad con las normas de la OMC.

III. Impacto del régimen antidumping

1. Ventajas que se deben aprovechar como país importador

Se debe considerar debidamente el hecho de que la introducción de un régimen antidumping no será una panacea para los problemas y los desafíos que indudablemente surgirán al aplicarse políticas de libre comercio. Por lo tanto, este mecanismo para controlar la incidencia de competencia desleal en el campo de las importaciones pudiera presentar problemas y desafíos inherentes, especialmente para un país en desarrollo como Trinidad y Tobago. Las implicaciones se hacen evidentes al considerar el papel de Trinidad y Tobago desde la perspectiva de un país que es al mismo tiempo importador y exportador. Estas implicaciones serían válidas en mayor o menor grado para otros países en desarrollo.

Desde la perspectiva de Trinidad y Tobago como país importador, introducir una normativa antidumping y crear una Unidad Antidumping en el Ministerio de Comercio e Industria como mecanismo para controlar la competencia desleal sería beneficioso para los productores locales en varios sentidos, entre los cuales estarían:

- Dar seguridad mediante la existencia de un instrumento legal efectivo para manejar los posibles casos de dumping.
- Ofrecer un foro, o sea la Unidad Antidumping, donde presentar quejas e iniciar investigaciones.
- Promover una mejora en los niveles de productividad y en la capacidad de los productores locales para competir tanto en el mercado interno como en el mercado internacional.

- Fomentar una mayor vigilancia entre los fabricantes con respecto a la incidencia de prácticas antidumping y otras prácticas de comercio desleal.
- Lograr que los productores locales tengan una mayor conciencia de que la iniciativa para tratar de combatir el dumping debería provenir de la industria nacional y no del Gobierno, el cual estaría limitado por las normas de la OMC a realizar investigaciones antidumping sin quejas del sector privado. Por otra parte, la industria local tendría más información que el gobierno acerca de los daños que le han causado.
- Promover la competencia leal en el mercado interno garantizando que los productos importados a precio de dumping y subsidiados no socaven injustamente a los fabricantes locales.
- Permitir que los productores locales ofrezcan precios competitivos a los consumidores internos de manera sostenida.

2. Obstáculos que se encontrarán como país importador

Los beneficios mencionados en el párrafo anterior dependerían de hasta qué punto Trinidad y Tobago, un pequeño país importador en vías de desarrollo, será capaz de enfrentar una gama de desafíos que generaría la administración de un régimen antidumping. Estos desafíos que podrían constituir obstáculos prácticos incluirían:

- La duración prolongada de una investigación y los complejos procedimientos, que involucraría.
- La contratación de personal especializado como economistas, abogados y contadores por lapsos extensos, lo cual pudiera representar una carga para la limitada base de recursos humanos del país.
- Los costos inherentes a la contratación de personal especializado, que en la mayoría de los casos tendrían que visitar el país exportador al realizar una investigación.
- La retaliación de parte de países más grandes en casos en los cuales pudiera legítimamente aplicar medidas antidumping contra sus exportadores o medidas compensatorias contra los gobiernos de los estados exportadores por subsidiar sus exportaciones a Trinidad y Tobago. Dicha retaliación pudiera emprenderse de manera injustificada con base en las pequeñas dimensiones del país. Por otra parte, pudiera tomarse de buena fe y en compensación, aunque el asunto no estuviese relacionado directamente con la materia antidumping que esté bajo disputa.

- La potencial vulnerabilidad de algunos sectores, como por ejemplo el sector agrícola en Trinidad y Tobago, donde la presentación de una queja antidumping o antisubsidio pudiera verse obstaculizada por el pésimo sistema de registro que llevan los pequeños agricultores con respecto a la administración de diversos aspectos de sus operaciones, teniendo en cuenta que la mayoría de las operaciones agrícolas se pueden clasificar como pequeñas. El Gobierno de Trinidad y Tobago está tratando el tema de la vulnerabilidad de este sector, luego de dismantelar el régimen de restricciones cuantitativas sustituido por un sistema temporal de recargos a las importaciones. Está previsto que dichos recargos deben ser completamente eliminados para 1998.
- La falta de cooperación de parte del gobierno del estado exportador, la cual pudiera impedir que el Gobierno de Trinidad y Tobago realizara la investigación, incluso al punto de que no pareciera contravenir su obligación a cooperar según lo establecen las normas de la OMC. La falta de cooperación también pudiera presentarse en la compañía exportadora, apoyada y auspiciada o no por el Estado. En algunos casos, esta indisposición a cooperar pudiera generarse debido a la dimensión o el nivel de desarrollo del país que presenta la queja.

3. Ventajas que se deben aprovechar como país exportador

La probabilidad de que Trinidad y Tobago y otros países, tanto desarrollados como en desarrollo, sean blancos potenciales de alegatos antidumping trae a colación ciertas consideraciones en torno al origen histórico y la evolución de la normativa y las medidas antidumping, desde una perspectiva internacional.

Varios especialistas en historia económica han señalado que la primera ley antidumping fue introducida por el Gobierno de Canadá en la primera década del siglo 20. Se trataba de una medida aplicada no por la necesidad de mantener bajo control las importaciones "desleales", porque las medidas arancelarias habían desempeñado el papel que les correspondía durante siglos, sino por razones políticas, es decir, para permitir que el Gobierno de Canadá conservara algún parámetro de selectividad para proteger su industria.

Con el paso del tiempo, los Estados Unidos de América y los países de Europa introdujeron esquemas proteccionistas similares. A través de la historia, estos países, junto con Canadá, han velado por el cumplimiento de las medidas antidumping entre sí y contra otras naciones exportadoras que son sus socios

comerciales, tanto desarrolladas como en desarrollo. Tradicionalmente, el uso de las normas antidumping como medida proteccionista ha sido ampliamente adoptado por varios países, en particular en los países desarrollados.

Sin embargo, el nuevo Acuerdo sobre Antidumping de la OMC equilibró los intereses de aquellos países que tradicionalmente utilizaban regímenes antidumping y por consiguiente han buscado normas más estrictas y los intereses de los otros países que estaban a favor de un régimen moderado. El nuevo Acuerdo sobre Subsidios también ha balanceado los diversos intereses de los Estados Miembros, porque establece reglas más claras y medidas disciplinarias más fuertes, y al mismo tiempo indica que hay ciertos subsidios no procesables en la nueva exención legal, siempre y cuando estén sujetos a las condiciones diseñadas para limitar los efectos comerciales distorsionantes.

Existen varios elementos favorables que los nuevos Acuerdos sobre Antidumping y Subsidios resultantes de la Ronda Uruguay ofrecerán a Trinidad y Tobago y a otros países en desarrollo como países exportadores y, por consiguiente, potenciales blancos de litigios antidumping, particularmente de parte de los países en desarrollo. Los nuevos elementos podrían ser identificados así:

- Los principios implícitos de la nueva exención que intenta garantizar una aplicación sensata, justa y objetiva de las normas por los países miembros de la OMC, tanto desarrollados como en desarrollo.
- La transparencia en la aplicación de las nuevas normas y procedimientos de la OMC que mitigarían los efectos comerciales distorsionantes de los litigios antidumping.
- La reducción o minimización del elemento proteccionista que caracterizaba las anteriores acciones antidumping.
- La inclusión de una disposición "de minimis", la cual eximiría a muchos países en desarrollo de una acción antidumping debido a que tienen una cuota de mercado relativamente insignificante en algunos mercados grandes e importantes.
- El compromiso de liberalizar el comercio de parte de los Estados Miembros de la OMC, tal y como se refleja en los nuevos Acuerdos, niega la tendencia de cualquier gobierno a responder a la influencia de los grupos nacionales de presión para aplicar el nuevo régimen.

4. Obstáculos que se encontrarán como país exportador

Sin embargo, las naciones en desarrollo, como Trinidad y Tobago, en su carácter de países exportadores deberían estar

conscientes de las realidades del mercado internacional y hasta qué punto éstas impiden que se logre un marco ideal de normas y regulaciones multilaterales que rijan el comercio internacional. Por lo tanto, es necesario que estos países conozcan las desventajas que enfrentan. En el contexto del nuevo Acuerdo de Subvenciones y Medidas compensatorias, dichas desventajas incluirían:

- Los esfuerzos hechos por los países en desarrollo que tradicionalmente han tomado medidas antidumping contra sus socios comerciales, para reforzar las medidas disciplinarias en los nuevos Acuerdos, recalcar la mayor sensibilidad y vigilancia que deberían instrumentar a fin de hacerle frente a potenciales Estados infractores y sus exportadores.
- Países más pequeños que son más vulnerables a las acciones antidumping tomadas por países más grandes que en muchos casos absorben una parte considerable de sus productos de exportación. Por ejemplo, para muchos países en desarrollo de Latinoamérica y el Caribe, Estados Unidos constituye su principal mercado de exportación. Hace varios años, Trinidad y Tobago sufrió el grave efecto negativo de una acción antidumping y antisubsidio iniciada por Estados Unidos contra las exportaciones de acero, una de las industrias claves para su crecimiento económico.
- El elemento subjetivo en la comprobación de “daño” o “amenaza de daño” podría, desde la perspectiva del país exportador en desarrollo, dar pie a abusos del nuevo régimen antidumping de parte de los países desarrollados.
- La delgada línea que existe entre el precio competitivo de un producto que entra inicialmente al mercado de exportación y la práctica del dumping podría ser problemática para los países en desarrollo, a medida que estos intenten ampliar su cuota del mercado de exportaciones en un ambiente comercial liberalizado.

5. Otras consideraciones adicionales

A fin de cumplir con sus obligaciones conforme a los nuevos Acuerdos Antidumping y sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, así como para manejar efectivamente sus esquemas nacionales, los países en desarrollo podrían tomar conocimiento de las siguientes consideraciones adicionales:

- Además del régimen antidumping, es igualmente importante que se instrumenten otras medidas para nivelar del terreno de

juego mediante la reducción en la incidencia de prácticas comerciales desleales derivados de las importaciones, por ejemplo, mientras se prosigue seriamente con el cumplimiento de estándares, una reforma aduanera y una política de competencia y se supervisa su efectividad como parte de un programa coordinado.

- Dentro de los límites de conformidad con los nuevos Acuerdos Antidumping y sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, cada país puede diferir con respecto a ciertas disposiciones en su normativa antidumping y procedimientos institucionales. Por lo tanto, es importante que las naciones en desarrollo como países exportadores se informen sobre las normativas y los procedimientos institucionales en los países destinatarios, a fin de evitar obstáculos con respecto a su cumplimiento de los Acuerdos. Por otra parte, en aquellos casos donde sea aplicable, al tratar el tema de la instrumentación de regímenes antidumping nacionales, los países en desarrollo deberían optar por orientar nuevas estructuras y procedimientos legislativos e institucionales para llevarle el paso a las convenciones existentes, las prácticas, el marco organizativo y la capacidad de recursos humanos en vez de adoptar plenamente los elementos de un régimen aplicado en otro país.
- Estando conscientes de que las nuevas normas de la Ronda Uruguay tendrían un efecto limitado en las prácticas proteccionistas, en aquellos casos en los cuales las opciones estratégicas lo permiten, los países en desarrollo tratarían de orientar sus exportaciones a aquellos sectores con poca influencia política particularmente en los mercados de los países desarrollados.
- Igualmente consciente debería ser el punto de vista presentado por ciertos expertos en política comercial en el sentido de que el antidumping no es una política pública, sino una política privada mediante la cual el poder estatal es utilizado para servir los intereses de la industria. A diferencia de la política de competencia, que tanto en teoría como en la práctica es un instrumento que disciplina las prácticas competitivas en los intereses generales de la sociedad, al punto de que la infracción se ve limitada por la ley existente, el antidumping es un instrumento que un competidor puede usar contra otro. La única limitación es que la parte beneficiaria debe ser nacional y la parte contendiente debe representar intereses foráneos.

IV. Una perspectiva del régimen antidumping y compensatorio en el ALCA

Heather Grant y Gilbert Winham, en un artículo titulado "Anti-Dumping and Countervailing Duties in a Western Hemisphere Trade Agreement", plantearon que Estados Unidos probablemente negociará la inclusión en el área de Libre Comercio de las Américas de un mecanismo especial para la solución de controversias, un régimen legal internacionalizado para establecer límites al uso nacional de recursos contra el comercio desleal como aranceles antidumping y compensatorios basados en la ampliación del TLCAN, Capítulo 19 - Revisión de los procedimientos y las disposiciones para la Solución de Controversias.

Grant y Winham basaron su planteamiento en la suposición de que cualquier expansión en las prácticas antidumping de parte de los países latinoamericanos podría limitar el potencial de las exportaciones estadounidenses en el futuro. Por otra parte, no hay garantías de que las naciones del hemisferio aplicarán recursos contra el comercio desleal de una manera que los exportadores estadounidenses consideren aceptables o a las cuales se sientan que tienen derecho. De hecho, mientras menos se adapten estas prácticas y procedimientos a la noción estadounidense de competencia leal, cumplimiento y proceso adecuado, mayores serán los incentivos para que Estados Unidos negocie un mecanismo para la solución de controversias.

Por otra parte, Grant y Winham señalan que si otras naciones del hemisferio desean entrar al TLCAN o negociar un pacto comercial hemisférico, un mecanismo similar al Capítulo 19 del TLCAN que también les interesaría a ellos por la misma razón que captó el interés de Canadá y México.

Estos dos países tenían intereses similares que no cabían dentro de sus negociaciones a nivel bilateral con Estados Unidos. Encontraron seguridad en el mecanismo conformado en torno a una forma internacionalizada de resarcir judicialmente las acciones emprendidas por las agencias de instrumentación, como sustituto a una solución más permanente del problema del antidumping entre socios cercanos en un acuerdo comercial. Estos intereses de Canadá y México eran:

- La apelación a recursos contra el comercio desleal de parte de Estados Unidos podría amenazar su garantía de acceso a ese mercado;
- la negativa de Estados Unidos a eximir a estos países de su normativa sobre comercio desleal; y

- sus fallidos intentos por negociar un convenio más amplio con Estados Unidos sobre el uso de aranceles antidumping y compensatorios.

El planteamiento hecho por Grant y Winham es particularmente ilustrativo para Trinidad y Tobago y otros pequeños territorios que están involucrados en el proceso del ALCA, para garantizar que ellos participarán en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Antidumping, en forma tal de contribuir con las negociaciones e influir en los resultados de una manera acorde a sus intereses nacionales.

V. Conclusión

El Gobierno de Trinidad y Tobago continuaría con sus políticas de liberalización económica y al mismo tiempo intentaría asegurarse de que aplica efectivamente las medidas antidumping las cuales fomentarían un campo de juego nivelado en el mercado interno, reduciendo la incidencia de prácticas comerciales desleales en las importaciones.

Asimismo, promocionaría una política exportadora que no sea suceptible, un empuje dinámico a las exportaciones, lo cual evitaría alegatos de dumping u otras prácticas comerciales desleales contra los productores locales de parte de otros países.

Resumiendo, el Gobierno de Trinidad y Tobago seguiría implementando y operando regímenes de comercio e inversiones que sean acordes con sus obligaciones derivadas de la OMC, tanto desde la perspectiva bilateral como desde la multilateral.

Luiz Felipe Lampreia: El ALCA como instrumento de inserción internacional

Sociólogo egresado de la PUC de Río de Janeiro, economista de la Universidad de Columbia, Nueva York, y diplomático de carrera desde 1963, Luiz Felipe Lampreia asumió el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil el 1º de enero de 1995.

Fue asesor económico del Ministerio de Relaciones Exteriores (1974-77), su carrera profesional lo ha llevado a la ONU, tanto en Nueva York (1974-77), como en Ginebra (1968-71), en ambas delegaciones como Segundo Secretario; en esa etapa fue miembro del Comité de Financiamiento e Inversiones de la UNCTAD (Nueva York, 1968) y Ginebra (1969-70); fue Ministro Consejero y Encargado de Negocios en Washington (1979-82); Embajador en Suriname (1983-85), en Portugal (1990-92) y fue el negociador principal de Brasil en la fase de conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (1993-1994).

El 16 de mayo concluyó la III Reunión Ministerial de Comercio de las Américas* cuyos resultados fueron calificados por la prensa con criterios tan dispares como "fracaso del ALCA" o "Victoria del MERCOSUR". ¿Cuál es su evaluación tanto del desarrollo de la reunión como de los acuerdos aprobados?

—Los resultados de la Reunión Ministerial de Belo Horizonte pueden ser vistos, por una parte, como un equilibrio de compromisos -luego de que se lograran avances concretos en el proceso de libre comercio hemisférico- en los que no salieron perjudicadas, en lo esencial, las posiciones de los principales participantes. Por otra parte, la Declaración de Belo Horizonte implica un «aterrizaje» del proceso de conformación del ALCA, con relación al texto de la Declaración Ministerial de Cartagena de Indias (marzo de 1996), en el cual aún predominaban expresiones generales sobre el proceso político sin que se registraran compromisos específicos. Mientras tanto, siguen

* Ver texto de la Declaración en la página 149 de este número de Capítulos del SELA.

por dilucidar algunos puntos fundamentales, entre ellos el «cómo» y el «cuándo» se iniciarán las negociaciones sobre el ALCA: el párrafo 4 de la Declaración de Belo Horizonte señala que la II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, marzo de 1998) es la oportunidad propicia para el inicio de las negociaciones. Sin embargo, esto estaría condicionado a un acuerdo previo a la Reunión Ministerial de San José de Costa Rica (febrero de 1998), sobre los objetivos, enfoques, estructuras y localización de las negociaciones.

Por iniciativa del MERCOSUR, la Declaración Ministerial de Belo Horizonte restableció los vínculos entre el ALCA y la extensa agenda económica y social contenida en la Declaración de Principios y en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami. Se indicó de forma explícita que el ALCA debe ser negociado tomándose en consideración la agenda, en aras de la prosperidad de los pueblos del continente.

El ALCA reunirá a países sumamente heterógeneos que presentan diversos niveles de desarrollo económico, social y hasta cultural. ¿En qué medida las asimetrías y, consecuentemente los intereses diferentes, obstaculizan la búsqueda y el logro de consensos? ¿Qué acciones deberían emprenderse para solucionar este aspecto?

— Pese a la diversidad de los legítimos intereses en juego, que reflejan las diferencias de dimensión de las economías y los niveles de desarrollo de los países del hemisferio, es necesario tener presente que los Ministros acordaron en Belo Horizonte que las decisiones por consenso constituirán el principio fundamental en el proceso de decisión del ALCA con el fin de preservar y promover los intereses esenciales de los 34 países de forma equilibrada y comprensiva (párrafo «5» de la Declaración). También se decidió prestar especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas con el fin de garantizar su participación plena en el proceso del ALCA (párrafo «5 e»).

Específicamente en el caso de las economías más pequeñas, qué medidas adicionales habría que adoptar, a lo largo de las negociaciones, para lograr su participación plena y efectiva en los beneficios que se deriven del ALCA.

— El párrafo 10 de la Declaración Ministerial de Belo Horizonte señala que los Jefes de las Delegaciones recibieron el informe del Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas y tomaron nota de los diversos factores identificados que podrían limitar la participación efectiva de esas economías en el

ALCA; y examinaron las medidas recomendadas para facilitar la integración al ALCA, incluyendo la necesidad de adoptar políticas internas adecuadas y la recepción de asistencia técnica y cooperación. En el mismo párrafo, los Ministros estimulan al Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas a proseguir el trabajo en curso, y asimismo lo instan y le recomiendan que formule sugerencias específicas a los Viceministros en torno a la participación plena de esas economías en el proceso del ALCA. Los Jefes de Delegación solicitaron a los demás grupos de trabajo que tomaran en cuenta en sus deliberaciones las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas a fin de hacer viable las oportunidades de dichas economías en el ALCA y elevar su nivel de desarrollo.

Al inaugurar el III Encuentro de Ministros de Comercio de las Américas usted señaló que la "mayor fuente de legitimidad y de sustentación política del ALCA es lograr consensos nacionales que abarquen los intereses de empresarios, trabajadores y consumidores". La participación de los empresarios se hará a través del Foro ¿a través de que mecanismos podrá obtenerse el apoyo y los aportes de los asalariados y la sociedad civil?

—En el contexto de las negociaciones para el ALCA, se institucionalizó la participación del sector privado a través del Foro Empresarial de las Américas que se reunió en Belo Horizonte por tercera oportunidad para presentar su punto de vista y sus aportes al proceso. El MERCOSUR y otros gobiernos participantes han venido defendiendo la ampliación y profundización del diálogo con la sociedad civil; se ha defendido específicamente la creación de un Foro Laboral. Esas discusiones se ven reflejadas en el párrafo 14 de la Declaración Ministerial de Belo Horizonte en el cual se reconoce la importancia que tiene el sector privado y su participación en el proceso del ALCA; en él se reitera el compromiso de los gobiernos de actuar con transparencia en las negociaciones y se considera importante el aporte ofrecido por los sectores interesados de la sociedad civil de las Américas, incluyendo el aporte del sector laboral, y se incentiva a todos los países a tenerlos en cuenta a través de mecanismos de diálogo y consulta.

Existe preocupación en América Latina y el Caribe por la posibilidad de que el Congreso estadounidense no apruebe el *fast track* al presidente Clinton que lo habilitaría a negociar en mejores condiciones nuevos acuerdos de comercio.

En caso de que el Ejecutivo no obtenga la vía rápida para la II Cumbre de las Américas: ¿cuál sería la posición que debería adoptar América Latina y el Caribe? ¿Tendría sentido lanzar las negociaciones del ALCA o sería más prudente esperar la autorización del Congreso?

—Tanto a Brasil como al MERCOSUR les interesa que los acuerdos en torno al ALCA se produzcan por consenso, impulsados por la voluntad política fundamentada en los conceptos de equilibrio, realismo y pragmatismo. Los progresos deben ser el resultado de un proceso de decisiones seguro y meditado, y que se produzca de una forma responsable e irreversible. El ALCA que deseamos debe ser el resultado, antes que nada, del consenso nacional de todos los sectores de las sociedades participantes. La integración no es sólo un proyecto entre gobiernos sino sobre todo un compromiso entre naciones. No obstante, el éxito de esta empresa está subordinado a un requisito previo único, imprescindible e insustituible: que las Delegaciones estén investidas de un mandato emanado de la voluntad de sus respectivos pueblos.

Aunque no es esperable que ello ocurra, algunos socios extrarregionales temen que el ALCA se convierta en una fortaleza que concentre las negociaciones de América Latina y el Caribe con sus socios del Norte? ¿Qué estrategias deberían impulsar nuestros países para preservar la diversificación de sus vínculos externos? ¿Cuáles serían las prioridades?

—En lo que respecta a ese punto específico, la experiencia del MERCOSUR ha comprobado de forma empírica que es posible conciliar la integración económica regional con la apertura a terceros mercados. En el período 1990-1995, la expansión del comercio intrarregional se vio acompañada por una expansión equivalente en las importaciones provenientes de terceros países que alcanzó un 120 por ciento con un promedio anual de crecimiento superior al 20 por ciento, lo que significa más del doble del incremento medio del comercio mundial en aquellos años.

El ALCA es sólo una de las formas existentes de inserción económica internacional en el contexto actual. La participación en la integración económica hemisférica no excluye la búsqueda de otras posibilidades de inserción en el campo internacional tales como la negociación de acuerdos de libre comercio con otras regiones y la valorización de la OMC como mecanismo orientador de la liberalización comercial a nivel mundial. El conjunto de esas iniciativas complementa y refuerza el objetivo

de aumentar la presencia de nuestras economías en los mercados internacionales.

Parecería existir una nueva relación causal entre el crecimiento económico, el comercio y el empleo. Lamentablemente, los indicadores demuestran que los dos primeros, no garantizan el buen funcionamiento del tercero, ni mucho menos una mejor distribución del ingreso. ¿En qué medida el ALCA puede contribuir a subsanar esta situación o por el contrario considera usted que podría agudizarla? Si así fuera ¿qué políticas deberá emprender la región para evitar los efectos no deseados de la integración hemisférica?

—No hay duda de que la vida diaria de los pueblos americanos se verá afectada por el ALCA. El ALCA permitirá a los productores de bienes y prestadores de servicio exponer su oferta a un mercado consumidor ampliado superior a los 700 millones de habitantes. Para los consumidores, el ALCA significará además el acceso a una oferta ampliada de productos y servicios. Por su parte, el incremento en la dimensión de los mercados constituirá un estímulo para que inversionistas y empresarios inviertan fuera de sus fronteras nacionales trayendo así importantes recursos y tecnologías. La generación de empleos y la distribución del ingreso en las economías regionales revisten un carácter prioritario en la agenda de negociación hemisférica. Es necesario recordar que aún no ha concluido la etapa de realización de estudios preparatorios de las negociaciones y que aún es necesario efectuar investigaciones sobre el impacto del ALCA en las economías de la región a fin de tener una visión más clara de los resultados del proceso que apenas se encuentra en su etapa inicial. En ese sentido, los sectores laborales y empresariales tienen un importante papel que desempeñar al ofrecer su contribución y opinión en torno a los riesgos y oportunidades del proceso de integración.

IX Consejo Presidencial Andino

Acta de Sucre

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, y Venezuela, con la presencia del Presidente de Panamá, en calidad de observador, celebraron el IX Consejo Presidencial Andino, en la ciudad de Sucre-Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997. Esta reunión contó con la presencia del Presidente de Paraguay, en su condición de Presidente Pro Tempore del MERCOSUR, como invitado especial.

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela manifiestan su inquebrantable compromiso de continuar avanzando en el proceso andino de integración que, sin lugar a dudas ha traído innegables beneficios a nuestras Naciones.

Resaltan el crecimiento significativo del comercio intrasubregional y los procesos de articulación empresarial e intensificación de los flujos de inversión en la Comunidad Andina, que han generado un espacio económico ampliado y vigoroso.

Deciden avanzar hacia el establecimiento del Mercado Común, otorgando especial importancia a la liberalización y expansión del comercio de servicios. Asimismo, ratifican su compromiso con el regionalismo abierto que privilegia la integración latinoamericana, contexto en el cual consideran prioritaria las negociaciones que se llevan a cabo con el MERCOSUR.

Reafirman su voluntad de profundizar el proceso andino de integración, mediante la vigencia de la nueva institucionalidad andina, definida en el Protocolo de Trujillo.

Deploran la decisión anunciada por el Gobierno de la República del Perú de retirar a su país del Acuerdo de Cartagena.

Destacan los múltiples esfuerzos realizados, durante los últimos cinco años, para facilitar la permanencia del Perú en la zona de Libre Comercio del Proceso Andino de Integración, y particularmente las intensas gestiones efectuadas por todos los Países Miembros y en especial por el Gobierno de Bolivia en el presente año para este mismo propósito.

Aprueban las siguientes Directrices Presidenciales:

Hacia un Mercado Común

Afirmación y profundización del proceso andino de integración

Destacan la irreversibilidad y constante incremento de los niveles de intercambio comercial intrasubregional, alcanzados desde la conformación de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera, e instruyen a la Comisión de la Comunidad Andina proponer y emprender las acciones necesarias para el perfeccionamiento y profundización del proceso de integración subregional, para la conformación de un Mercado Común.

Encomiendan a los Ministros respectivos del área social para que, en coordinación con la Comisión de la Comunidad Andina y la Secretaría General, propongan, en el más breve plazo posible, planes de acción concretos acordes con la nueva estructura del Sistema Andino de Integración, que permitan ejecutar la agenda social adoptada en el Acta de Quito.

Liberalización y expansión del Comercio de Servicios

Expresan su voluntad de liberalizar el comercio intrasubregional de servicios y en tal sentido, instruyen a la Comisión del Acuerdo de Cartagena para que, en un plazo de noventa días, apruebe un marco general de principios y normas para el logro de dicho objetivo.

Destacan el progreso logrado en la liberalización de los servicios vinculados con el transporte y las telecomunicaciones, como en el caso de la aprobación de la normativa andina para el establecimiento del Satélite Andino Simón Bolívar.

Encomiendan a la Comisión de la Comunidad Andina, profundizar el análisis de los sectores en los cuales se pueda emprender una acelerada liberalización del comercio intrasubregional de servicios.

Instruyen a las autoridades de educación de los países de la Subregión, estudien la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la subregión.

Encomiendan a la Secretaría General de la Comunidad Andina, que inicie los estudios correspondientes a fin de elevar a la Comisión propuestas conducentes a adoptar una norma comunitaria que otorgue derechos de cabotaje, en todos los países de la Subregión, para el tráfico aéreo regular. Encomiendan asimismo, que inicie los estudios para la presentación de propuestas destinadas a fomentar la actividad de las marinas mercantes en los países de la subregión.

Deciden crear el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de la planeación económica y le encarga la elaboración de una propuesta de armonización de políticas macroeconómicas, a más tardar hasta fines de octubre de 1997, para ser considerada por la Comisión y por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en su reunión ampliada.

El Consejo Asesor deberá sesionar a nivel de Ministros y Presidentes o Gerentes de Bancos Centrales y será convocado por el Ministro de Hacienda o Finanzas del país que ejerza la presidencia del Consejo Presidencial Andino.

Competitividad con desarrollo Tecnológico y Capacitación

Instruyen a la Comisión de la Comunidad Andina formule un programa comunitario conducente a mejorar la competitividad de los diferentes sectores productivos, para el mayor aprovechamiento del mercado subregional y el acceso a terceros mercados, mediante la capacitación del capital humano y el desarrollo tecnológico, en el contexto de globalización, integración y liberalización de la economía. Para este efecto, se contará con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento y se procurará el apoyo de otros organismos de financiamiento.

Desarrollo Sostenible

Instruyen al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, coordinen la participación de los países andinos para la oportuna ejecución y cumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, con base en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra.

Integración Educativa y Cultural

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que, en el marco de los objetivos del Convenio Andrés Bello y en coordinación con los Ministros del área, elabore y prepare un proyecto de políticas educativas y culturales que de

inicio a un programa de formación de valores ciudadanos para la integración entre nuestros pueblos.

Universidad Andina

Expresan su complacencia por los logros alcanzados por la Universidad Andina Simón Bolívar en sus diez años de funcionamiento.

En este contexto, respaldan la iniciativa de instituir la Facultad de Integración de la Universidad Andina, que funcionará en la ciudad de Sucre, para lo cual instruyen a los responsables del área cultural y educativa de los países andinos, evaluar una propuesta para su funcionamiento, tomando en consideración experiencias similares en otros esquemas de integración, para que la indicada Universidad genere propuestas y elabore estudios de prospectiva sobre el proceso de integración regional.

Con el mismo objetivo, instan a la Corporación Andina de Fomento a considerar la posibilidad de dispensar su apoyo financiero para la puesta en marcha de este cometido.

Aspectos Institucionales

Deciden conformar de inmediato un grupo de Alto Nivel, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los Ministerios de Industria y/o Comercio Exterior, con suficiente capacidad de negociación para acordar con el Perú los términos de su retiro o permanencia en el Acuerdo de Cartagena y de sus relaciones con los países de la Comunidad Andina, inscritas en el indicado marco, preservando la liberalización comercial alcanzada y los Acuerdos bilaterales existentes.

Sobre la base de los acuerdos que se alcanzaren y/o de las recomendaciones específicas que presentare el grupo de Alto Nivel para el cumplimiento del objetivo mencionado, la Comisión de la Comunidad Andina adoptará, en un plazo no mayor a sesenta días, las Decisiones pertinentes para su plena vigencia jurídica.

Durante el mencionado período, se adoptarán las acciones que fueren necesarias para que el proceso de integración andina continúe su normal desenvolvimiento.

Ratifican la plena validez del Protocolo de Trujillo, comprometiéndose los países, que no lo hubieren hecho, a depositar el correspondiente instrumento de ratificación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días.

Instruyen al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina para que, en un plazo no mayor de sesenta días, pongan en aplicación las disposiciones del Protocolo de Trujillo.

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina formular y suscribir, antes del 30 de junio de 1997, un Protocolo Modificador el que se denominará "Protocolo de Sucre" que permita adecuar el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) a las actuales circunstancias de esta nueva etapa del proceso de integración, incorporando las Directrices emanadas de este Consejo Presidencial Andino. Para tal efecto, se convocará a una reunión ampliada del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Consejo Presidencial Andino

Acuerdan que la Presidencia del Consejo Presidencial Andino sea asumida por el Presidente de la República del Ecuador, en los términos establecidos por el Protocolo de Trujillo.

Secretario General

Designan al Embajador Sebastián Alegrett, de nacionalidad venezolana, como Secretario General de la Comunidad Andina, en mérito a su amplia experiencia en el campo de la integración regional y reconocido prestigio profesional.

Sede de la Secretaría General

En el caso de que las negociaciones del Grupo de Alto Nivel conformado en esta oportunidad, concluyan en el retiro del Perú del Acuerdo de Cartagena, acuerdan que la sede de la Secretaría General se establezca en la ciudad de Santafé de Bogotá.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Instan a aquellos Países Miembros que hasta la fecha no lo hubiesen hecho, a ratificar, en el menor plazo posible, el Protocolo Modificador del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en la ciudad de Cochabamba, en mayo de 1996.

Tomando en consideración la experiencia acumulada en la jurisprudencia y en el funcionamiento del Tribunal de Justicia del

Acuerdo de Cartagena, así como los adelantos contenidos en su Protocolo Modificatorio, destacan la capacidad institucional alcanzada por este órgano de la integración, para resolver situaciones de controversias generadas por el crecimiento del comercio y de la inversión.

En tal sentido, observan como un avance significativo las atribuciones de competencias arbitrales otorgadas al Tribunal de Justicia, de manera que éste pueda resolver las controversias que se presenten entre particulares, como resultado de contratos internacionales, tanto en el interior de la Comunidad Andina como, eventualmente, en el comercio entre Países de la Comunidad Andina y terceros países o grupos de países.

Acuerdan otorgar el mayor apoyo posible al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, para que los pronunciamientos de este órgano se efectúen en el menor plazo posible.

Parlamento Andino

Destacan la suscripción por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, tanto del Protocolo Modificatorio al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, como del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del mismo, sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes e instruyen adoptar las medidas necesarias para su pronta entrada en vigencia.

Corporación Andina de Fomento

Destacan el crecimiento sostenido de la Corporación Andina de Fomento en un marco de solidez financiera y reconocimiento de los mercados internacionales de capital.

Resaltan particularmente el papel que está jugando la CAF en el financiamiento de proyectos y actividades de integración de los países de la Comunidad Andina y de éstos con otros de la América Latina y el Caribe.

En este sentido, se congratulan por la incorporación de Panamá a la Corporación Andina de Fomento, confirmada en oportunidad de este IX Consejo Presidencial Andino y recomiendan a la Corporación continuar las acciones tendientes a la participación de otros países de la región al capital accionario de esta Institución.

Lucha contra las Drogas Ilícitas

Al ratificar su compromiso de lucha contra el narcotráfico,

instruyen al Grupo Operativo de Alto Nivel sobre Drogas a avanzar en la concertación de posiciones comunes de cara al Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema de las Drogas Ilícitas y sus Delitos Conexos, que se llevará a cabo en junio de 1998.

Destacan el interés que revisten para la Comunidad Andina los planteamientos del Presidente Chirac de Francia en su reciente visita a Bolivia, sobre la necesidad de poner en marcha proyectos multilaterales de desarrollo social alternativo y de evaluar programas de compensación de deuda a través del Club de París, iniciativas que merecen la atención y el apoyo de la comunidad internacional.

Reconocen la importancia que para continuar los esfuerzos regionales en la lucha contra el narcotráfico, conlleva el ofrecimiento efectuado por el Presidente de Panamá, durante el VIII Consejo Presidencial Andino, de brindar un área en dicho país, tendiente al establecimiento de un Centro para la Lucha Integral contra el Narcotráfico.

Relaciones Externas

Instruyen al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina que, en cumplimiento de lo dispuesto en el nuevo Diseño Estratégico anexo al Acta de Quito, definan y emprendan una estrategia comunitaria orientada a la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales, en los ámbitos político, social y económico-comercial, en el marco del proceso de globalización y regionalismo abierto.

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, para que definan mecanismos y procedimientos dirigidos a coordinar negociaciones conjuntas de la Comunidad Andina, con otros procesos de integración o con terceros países, así como fortalecer la participación comunitaria en foros internacionales, particularmente de las negociaciones del ALCA; de la OMC y en general en todos aquellos relativos al comercio y el desarrollo.

MERCOSUR

Tomando en consideración los avances logrados en las negociaciones sostenidas por los Países de la Comunidad Andina con el MERCOSUR, destacan la entrada en vigencia del

Acuerdo suscrito por Bolivia con el indicado bloque subregional, para la conformación de una Zona de Libre Comercio, el mismo que se inscribe en la estrategia común de relacionamiento de la Comunidad Andina.

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, concluir, antes de finalizar el año 1997, las negociaciones conducentes a la suscripción de un Acuerdo para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, lo que constituirá un paso fundamental hacia la conformación de un espacio sudamericano de integración.

Instruyen a sus negociadores para que, en el curso de las negociaciones con el MERCOSUR, se pongan a disposición, los mecanismos de arbitraje para resolver controversias entre particulares previstos en el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Expresan su beneplácito por la participación de Brasil y Paraguay en el capital accionario de la Corporación Andina de Fomento (CAF), como mecanismo para facilitar el financiamiento de proyectos de integración entre los países de la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Unión Europea

Expresan su firme voluntad política de continuar la profundización de las relaciones con la Unión Europea, a través de los cuatro pilares que las sustentan; el diálogo político, el acceso al Mercado Único Europeo, el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y el Diálogo Especializado en materia de lucha contra la droga.

Toman nota con satisfacción del sustancial incremento de las relaciones comerciales y de los flujos de inversión entre la Comunidad Andina y la (Unión Europea a través del Sistema Generalizado de Preferencias Andino (SGPA), e instan a los agentes económicos de ambas regiones a aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los vínculos interregionales.

Acogen con satisfacción los resultados de la VII Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea y de la Reunión Unión Europea-Comunidad Andina, las cuales tuvieron lugar en Noordwijk, Países Bajos, el 7 y 8 de abril de 1997. Resaltan en particular la disposición de la Unión Europea de proseguir con su ayuda técnica al proceso de construcción regional andina.

Acuerdan que, una vez entrada en vigencia la nueva institu-

cionalidad andina, el Presidente del Consejo Presidencial Andino y el Secretario General, den continuidad al diálogo político definido en Roma, para que, dadas las nuevas realidades, acuerden con las diferentes instancias europeas una agenda que conduzca a un proceso de asociación biregional.

ALCA

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, tomar acciones necesarias para asegurar una posición concertada en el seno de los Grupos de Trabajo y en las reuniones de Ministros y Viceministros de Comercio que se vienen efectuando, con miras al inicio y al desarrollo de las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con base en los Acuerdos regionales, subregionales y bilaterales suscritos por los países del Hemisferio.

Expresan su voluntad de iniciar dichas negociaciones en la próxima Cumbre de las Américas, a realizarse en el mes de marzo de 1998, en Santiago de Chile.

Asia-Pacífico

Destacan la significación del diálogo sostenido por el Presidente de Bolivia en su condición de Presidente del Consejo Presidencial Andino con el Presidente de la República Popular de China en marzo de 1997, conducente al relacionamiento de la Comunidad Andina con el indicado país, e instruyen al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión a institucionalizar el diálogo de la Comunidad Andina con la República Popular de China.

Expresan su complacencia por la institucionalización del diálogo entre la Comunidad Andina y la India.

Encomiendan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, ampliar y profundizar el relacionamiento de la Comunidad Andina con los países miembros de la APEC y la ASEAN.

Panamá

Encomiendan a la Comisión de la Comunidad Andina que, en el curso de 1997, se inicien las negociaciones para el relacionamiento de Panamá con la Comunidad Andina. Estas negociaciones comprenderán las conversaciones e intercambios para la

suscripción de un Tratado de Libre Comercio, a más tardar el 30 de junio de 1998, incluyendo disposiciones que garanticen un comercio transparente entre las Partes, así como, los aspectos institucionales y aduaneros que afecten negativamente el intercambio comercial.

Sede de la Próxima Reunión

Acogen la invitación del Gobierno del Ecuador para celebrar en ese país la X Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, en el primer trimestre de 1998.

Los Presidentes de Colombia, Ecuador y Venezuela manifiestan su especial reconocimiento al Gobierno y pueblo de Bolivia, por la hospitalidad recibida durante su estadía en la ciudad de Sucre.

En testimonio de lo cual suscriben la presente Acta, a los veintitrés días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete años.

Gonzalo Sánchez de Lozada
Presidente de Bolivia

Ernesto Samper Pizano
Presidente de Colombia

Fabian Alarcón Rivera
Presidente del Ecuador

Rafael Caldera Rodríguez
Presidente de Venezuela

Ernesto Pérez Balladares
Presidente de Panamá

Declaración Comunidad Andina–Mercosur

Los Presidentes de los países de la Comunidad Andina y el Presidente de la República del Paraguay en el ejercicio de la presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, reunidos en ocasión del IX Consejo Presidencial Andino, celebrado los días 22 y 23 de abril de 1997, en la ciudad de Sucre, Bolivia:

Reafirman que el proceso de globalización de las economías y el regionalismo abierto, se constituyen en el marco propicio para el emprendimiento de una acción conjunta y concertada entre ambos bloques subregionales, conducentes a la integración regional y al relacionamiento con otros esquemas extrarregionales, en los ámbitos político, social y económico-comercial.

En este contexto, al destacar la vigencia del Acuerdo para la conformación de una Zona de Libre Comercio, entre Bolivia y el

MERCOSUR, expresan la firme voluntad política de las Partes para acelerar los trabajos técnicos que permitan conformar a la mayor brevedad una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Destacan la significación de la integración física como elemento fundamental para dinamizar la vinculación entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y se comprometen a impulsar la adopción de medidas y acciones dirigidas a lograr una efectiva interconexión entre ambos esquemas de integración.

Sucre, 23 de abril de 1997

Declaración de los Presidentes de la Comunidad Andina y la República de Panamá

Los Presidentes de los Países Miembros de la Comunidad Andina y el Presidente de la República de Panamá, en su calidad de observador, reunidos en la ciudad de Sucre Bolivia, en ocasión del IX Consejo Presidencial Andino, celebrado los días 22 y 23 de abril de 1997.

Reafirman el deseo de fortalecer los vínculos entre la Comunidad Andina y la República de Panamá como expresión del espíritu bolivariano.

Confirman el interés de sus Gobiernos y reconocen la necesidad de definir el relacionamiento entre la República de Panamá y la Comunidad Andina, en beneficio de la institucionalidad andina y del fortalecimiento de las relaciones entre ambas Partes.

Resaltan los avances realizados durante la visita que una misión de la Junta del Acuerdo de Cartagena realizó a Panamá, con la finalidad de intercambiar ideas sobre las alternativas que se plantean para una nueva vinculación entre la Comunidad Andina y Panamá y encomiendan a la Comisión de la Comunidad Andina que, en el curso de 1997, se inicien las negociaciones para el relacionamiento de Panamá con la Comunidad Andina.

Estas negociaciones comprenderán las conversaciones e intercambios necesarios para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio, a más tardar el 30 de junio de 1998, incluyendo entendimientos para obtener los criterios que garanticen un comercio transparente entre las Partes. En tal sentido, las Partes explorarán, de manera simultánea, los aspectos institucionales y aduaneros que afecten negativamente el intercambio comercial.

A partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio, la Comunidad Andina y la República de Panamá, manifiestan su voluntad de explorar los mecanismos adicionales para incrementar la participación de Panamá dentro del marco de la institucionalidad de la Comunidad Andina.

Destacan la incorporación de Panamá al capital accionario de la Corporación Andina de Fomento, confirmada en oportunidad de este IX Consejo Presidencial Andino, lo cual contribuye al fortalecimiento de las relaciones económicas y de integración entre la Comunidad Andina y la República de Panamá.

Sucre, a 23 de abril de 1997

Cumbre de las Américas III Reunión Ministerial de Comercio

Declaración Ministerial Conjunta de Belo Horizonte*

Introducción

1. Nosotros, los Ministros responsables de comercio, representando los 34 países que participaron en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, nos reunimos en Belo Horizonte para celebrar la III Reunión de Ministros Responsables de Comercio, de acuerdo con el mandato otorgado por nuestros Jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre de las Américas realizada en Miami. Examinamos los resultados del programa de trabajo acordado por unanimidad en nuestras reuniones ministeriales realizadas en Denver y Cartagena, para preparar las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Reiteramos el compromiso de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005 y de realizar avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final del presente siglo.

2. También examinamos el avance sustancial alcanzado en la liberalización del comercio en el hemisferio desde la Cumbre de las Américas en Miami. Observamos que este avance se refleja en la creciente ampliación y profundización de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes; en la implementación de las obligaciones asumidas por nuestros países en el marco de la Ronda Uruguay; en la negociación de nuevos acuerdos bilaterales y subregionales de libre comercio en el hemisferio; en la participación de algunos países del Hemisferio Occidental en la negociación de acuerdos sectoriales de liberalización del comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y en medidas autónomas de liberalización del comercio adoptadas por países individuales. Reiteramos nuestro compromiso de garantizar que todos nuestros esfuerzos para promover el libre comercio en el hemisferio sean consistentes con nues-

* Suscrita el 16 de mayo de 1997, en Belo Horizonte, Minas Gerais (Brasil).

tras obligaciones en el marco de la OMC, particularmente con el Artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento en la Ronda Uruguay, y con el Artículo V del AGCS. Reiteramos también el principio previamente adoptado de que la construcción del ALCA no impondrá barreras a otros países. Haremos todo lo posible para evitar la adopción de políticas que puedan afectar el comercio del hemisferio de forma adversa.

3. En la II Cumbre de las Américas, que se realizará en Santiago de Chile, en marzo de 1998, nuestros Jefes de Estado y de Gobierno tendrán la oportunidad de examinar la puesta en práctica de la amplia agenda social y económica contenida en la Declaración de Principios y en el Plan de Acción de Miami, destinada a promover la prosperidad de nuestros pueblos. Somos conscientes de que el ALCA debe ser negociado tomando en consideración esos amplios objetivos. Para tal fin, reconocemos las marcadas diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro hemisferio y tendremos en cuenta dichas diferencias en nuestro trabajo para construir el ALCA.

4. Hemos examinado la tarea realizada por los Viceministros con relación a los variados enfoques para la construcción del ALCA, sobre la base de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes. Acordamos que las negociaciones del ALCA deberán ser iniciadas en Santiago de Chile, en marzo de 1998, y recomendaremos a nuestros Jefes de Estado y de Gobierno que lo hagan en aquella oportunidad. Para tal fin, en la Cuarta Reunión Ministerial en San José de Costa Rica, en febrero de 1998, formularemos cómo se desarrollarán las negociaciones, incluyendo aspectos tales como sus objetivos, enfoques, estructura y localización. Instruimos a nuestros Viceministros a continuar con la práctica de mantener tres encuentros previos a la próxima Reunión Ministerial de Comercio, y a elevarnos recomendaciones sobre esos asuntos para nuestra decisión en nuestra Reunión de San José.

Áreas de convergencia y temas pendientes

5. Los Viceministros mantuvieron, conforme a nuestra solicitud, amplias discusiones sobre el alcance y la cronología de las negociaciones. Acogemos con agrado las propuestas específicas presentadas por las delegaciones, y luego de discusiones comprensivas, acordamos que existe un significativo grado de convergencia sobre principios y temas claves:

a) El consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA, que procura preservar y promover los intereses esenciales de nuestros 34 países de manera equilibrada y comprensiva;

b) El resultado de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas constituirá un compromiso único *comprensivo (single undertaking)* que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA;

c) El ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC;

d) Los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad;

e) Debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA;

f) La necesidad de establecer una Secretaría administrativa temporal a fin de apoyar las negociaciones;

g) A más tardar el año 2005 como fecha para la conclusión de las negociaciones.

6. Establecemos aquí un Comité Preparatorio compuesto de los 34 Viceministros responsables de Comercio. Les instruimos a intensificar sus esfuerzos a fin de promover un consenso y completar las recomendaciones sobre los asuntos pendientes, a ser sometidas a nuestra decisión en la Reunión de San José. Instruimos a los Viceministros para continuar dirigiendo, evaluando y también coordinando las tareas de todos los Grupos de Trabajo.

Grupos de Trabajo

7. Agradecemos a los Presidentes de los Grupos de Trabajo por la tarea que han completado hasta el presente. Encomendamos a nuestros Viceministros para revisar los informes de los Grupos de Trabajo en su próxima reunión y aprobar, si fuere apropiado, sus recomendaciones, programas de trabajo, áreas de acción inmediata y medidas de facilitación de negocios. También tomamos nota de los documentos consignados en el Anexo I, que fueron propuestos por los Grupos de Trabajo y aprobados por los Viceministros para su publicación como documentos oficiales del ALCA; como tales, se encuentran ya

disponibles al público y constituyen un resultado concreto de los trabajos preparatorios en curso para las negociaciones del ALCA. Instruimos a los Grupos de Trabajo a continuar sus tareas de conformidad con los términos de referencia acordados. Asimismo, los instruimos a someter a los Viceministros, en la segunda reunión bajo la Presidencia de Costa Rica, diferentes alternativas técnicas sobre posibles temas y enfoques de negociación en sus respectivas disciplinas, las cuales deberán ser consideradas por los Viceministros al preparar las recomendaciones que someterán a nuestra decisión en la reunión de San José.

8. De acuerdo con lo convenido en Cartagena, hemos constituido el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias, cuyos términos de referencia se encuentran en el Anexo II. El Grupo de Trabajo tomará en cuenta la compilación de la información preparada por la OEA, según lo solicitado en Cartagena, sobre los mecanismos existentes para la solución de controversias en los acuerdos bilaterales y subregionales en el hemisferio.

9. Hemos aprobado la lista de países que presidirán los doce Grupos de Trabajo, hasta nuestra próxima reunión en Costa Rica (Anexo III). Ellos serán responsables de la coordinación y programación de las reuniones de los mencionados Grupos de Trabajo, en consulta con los representantes de los países participantes, y de asegurar el cumplimiento de sus respectivos términos de referencia. Recordamos a los Presidentes de los Grupos de Trabajo que el consenso sigue siendo el principio operativo del proceso del ALCA. Luego de realizados esfuerzos diligentes para lograr acuerdo sobre temas controvertidos, las diferentes posiciones deberán ser remitidas a los Viceministros para su decisión.

10. Obra en nuestro poder el informe del Grupo de Trabajo sobre Economías Más Pequeñas y hemos tomado nota de la variedad de factores identificados que podrían limitar la efectiva participación de dichas economías en el ALCA. Hemos estudiado las medidas recomendadas para facilitar su integración al ALCA, incluyendo la necesidad de contar con políticas internas apropiadas, asistencia técnica y cooperación a fin de facilitar la efectiva participación de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA. Estimulamos al Grupo de Trabajo sobre Economías Más Pequeñas para que avance con sus trabajos en marcha y le urgimos para que formule sugerencias específicas a los Viceministros con relación a las medidas que permitirían la

efectiva participación de estas economías en el proceso del ALCA. Solicitamos a los otros Grupos de Trabajo a tomar en cuenta, en sus deliberaciones, los hallazgos y recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Economías Más Pequeñas a fin de concretar las oportunidades de dichas economías dentro del ALCA y aumentar su grado de desarrollo.

11. Solicitamos a los Viceministros que, para nuestra próxima reunión, nos recomienden cómo los Grupos de Trabajo podrían ser reconfigurados en grupos de negociación, tomando en cuenta la necesidad de eficiencia y la complementariedad de áreas temáticas.

Otros informes y contribuciones para la integración económica

12. Reconocemos y apreciamos la asistencia técnica y logística que el Comité Tripartito brinda a los Grupos de Trabajo, así como la contribución recibida de organizaciones regionales, subregionales y multilaterales. Solicitamos que el Comité Tripartito siga brindando apoyo analítico, asistencia técnica y estudios afines, según lo requieran los correspondientes Grupos de Trabajo. También solicitamos a las instituciones miembros del Comité Tripartito que brinden asistencia a los países miembros individuales, a su pedido, de acuerdo con los procedimientos de las respectivas instituciones. Estimulamos nuevas contribuciones provenientes de instituciones regionales, subregionales y multilaterales pertinentes, en apoyo de aquellas tareas, dentro de sus áreas de especialidad, que pudiesen ser solicitadas por los Grupos de Trabajo.

13. Más aún, hemos convenido solicitar al Comité Tripartito que efectúe un estudio de factibilidad sobre las alternativas para establecer una secretaría administrativa temporal para apoyo de las negociaciones del ALCA, con base en los términos de referencia del Anexo IV, e informar sus hallazgos a los Viceministros en tiempo oportuno a fin de que éstos sometan sus recomendaciones a nuestra decisión en la reunión en Costa Rica.

14. Recibimos con interés las contribuciones del III Foro Empresarial de las Américas relacionadas con el proceso preparatorio de las negociaciones del ALCA, las que consideramos podrían ser relevantes para nuestras futuras deliberaciones. Reconocemos y apreciamos la importancia del papel del

sector privado y su participación en el proceso del ALCA. Reiteramos nuestro compromiso con la transparencia en el proceso del ALCA. En ese sentido consideramos de importancia para nuestras deliberaciones los aportes brindados por los participantes interesados de nuestras sociedades civiles, incluyendo los de los sectores laborales. Asimismo, exhortamos a todos los países a tomarlos en cuenta a través de mecanismos de diálogo y consulta.

15. El tema del medio ambiente y su relación con el comercio ha sido considerado por nuestros Viceministros desde la reunión de Cartagena y es objeto de discusiones en curso en el seno de la OMC y en el marco del proceso del ALCA. Mantendremos este tema en consideración, a la luz de futuros avances en el trabajo del Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

16. Tomamos nota de la "Declaración de la Décima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, presentada en la Reunión de Ministros de Comercio, Belo Horizonte, Brasil, Mayo 1997". Reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración de Miami y con el párrafo 4 de la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC.

Próximas reuniones ministeriales

17. Reiteramos nuestra decisión, adoptada en Cartagena, de celebrar en febrero de 1998 la IV Reunión Ministerial y el IV Foro Empresarial en Costa Rica. En consecuencia, nos complace aceptar el ofrecimiento del gobierno de Costa Rica para organizar estos dos encuentros. Solicitamos que el país anfitrión de la Reunión Ministerial de comercio de 1998 presida las Reuniones Viceministeriales que tendrán lugar hasta esa fecha.

18. Deseamos expresar nuestro agradecimiento al Gobierno de Brasil por su importante contribución durante el último año al organizar y presidir las cuatro reuniones de Viceministros en Florianópolis, Recife, Río de Janeiro y Belo Horizonte, como asimismo esta Reunión Ministerial, también celebrada en Belo Horizonte.

Anexo I: Documentos Oficiales del ALCA aprobados para publicación

– "Acuerdos sobre Inversión en el Hemisferio Occidental: Un

Compendio Relativo a los Acuerdos y Tratados de Inversiones Existentes en las Américas”, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Inversiones (GT-3).

–“Prácticas Nacionales sobre Normas, Reglamentaciones Técnicas y Evaluación de la Conformidad en el Hemisferio Occidental”, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio (GT-4).

–“Compendio sobre Medidas *Antidumping* y Derechos Compensatorios en el Hemisferio Occidental”, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios (GT-6).

–“Normas que rigen las Compras del Sector Público en los Esquemas de Integración en las Américas”, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Compras Gubernamentales (GT-8).

–“Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental” (versión en español) elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Servicios (GT-10).

Anexo II: Términos de Referencia para el Grupo de Trabajo sobre Solución de Diferencias

1. Preparar un inventario sobre los procedimientos y mecanismos de solución de diferencias establecidos por los acuerdos, tratados y arreglos de integración existentes en el hemisferio y los de la OMC, adjuntando los textos legales.

2. Sobre la base de este inventario, identificar las áreas de convergencia y divergencia entre los sistemas de solución de diferencias en el hemisferio, incluso con respecto al grado en que se han empleado estos sistemas.

3. Intercambiar puntos de vista, después de consultas internas con el sector privado, con respecto a los mecanismos para fomentar y facilitar el uso del arbitraje y los medios alternativos de solución de diferencias para resolver litigios comerciales internacionales.

4. Recomendar métodos que promuevan la comprensión de los procedimientos en virtud del Entendimiento Relativo a las

Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencia de la OMC.

5. A la luz de los distintos temas que abarcará el acuerdo del ALCA y otros factores relevantes, intercambiar puntos de vista sobre posibles enfoques para la solución de diferencias en el mencionado acuerdo, según el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias de la OMC.

6. Formular recomendaciones específicas sobre los pasos a seguir para la construcción del ALCA en esta área.

Anexo III: Lista de los Presidentes de los Grupos de Trabajo

Acceso a Mercados (El Salvador); Procedimientos Aduaneros y Normas de Origen (Bolivia); Inversión (Costa Rica); Normas y Barreras Técnicas al Comercio (Canadá); Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (México); Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios (Argentina); Economías Más Pequeñas (Jamaica); Compras del Sector Público (Estados Unidos); Derechos de Propiedad Intelectual (Honduras); Servicios (Chile); Política de Competencia (Perú); Solución de Controversias (Uruguay).

Anexo IV: Términos de Referencia para un Estudio de Factibilidad para una Secretaría Administrativa del ALCA

1. Tomando en cuenta la necesidad de minimizar costos y trámites burocráticos, el estudio deberá identificar el tipo de instalaciones, la cantidad y capacitación de los empleados y la variedad de costos de una secretaría temporal durante el proceso de negociación. La Secretaría debería desempeñar las siguientes tareas en apoyo de las negociaciones:

- proporcionar apoyo logístico y administrativo para los grupos de negociación;
- tomar las provisiones necesarias para disponer de servicios de traducción de documentos y de interpretación durante las deliberaciones;
- mantener la documentación oficial relativa a las negociaciones; y

- publicar y distribuir los documentos.

2. El estudio deberá identificar los costos de sedes alternativas para la Secretaría tomando en cuenta criterios tales como:

- fácil acceso (por ejemplo, conexiones aéreas);
- instalaciones para reuniones (por ejemplo, capacidad para encuentros simultáneos múltiples);
- hotelería;
- disponibilidad de personal políglota; y
- otras consideraciones apropiadas.

El estudio deberá también identificar los costos adicionales asociados con la posibilidad de llevar a cabo las negociaciones en un lugar diferente al de la Secretaría, si fuera el caso.

3. El estudio deberá tomar en cuenta la necesidad de asegurar que el apoyo a los grupos de negociación sea independiente de la prestación de asesoramiento técnico a los participantes del ALCA. Deberá evaluar los costos relativos de personal para el caso de:

- contratación directa;
- locación de servicios;
- utilización de personal proveniente del Comité Tripartito; y
- utilización de personal de los Gobiernos de los países participantes del ALCA.

4. El estudio deberá identificar los requisitos legales para crear la Secretaría.

Lista de ciudades propuestas para inclusión en el estudio de factibilidad que será realizado por el Comité Tripartito, sobre sedes alternativas para establecer la Secretaría Administrativa temporal del ALCA: Buenos Aires (Argentina); Ciudad de México (México); Ciudad de Panamá (Panamá); Kingston (Jamaica); Lima (Perú); Miami (Estados Unidos); Río de Janeiro (Brasil); Santafé de Bogotá (Colombia) y Washington (Estados Unidos).

Globalización, relaciones hemisféricas e integración regional

➔ **Julio María Sanguinetti**

Presidente de la República Oriental del Uruguay.

Transcripción de la conferencia pronunciada el 20 de marzo de 1997 con motivo de su visita oficial a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Venezuela.

I. El proceso de globalización

“

La democracia política está afianzada en la región. Ya no hay nadie que esté proponiendo el viejo pacto diabólico de cambiar eficiencia por la libertad.

”

Estamos hoy en un mundo en reconstrucción y eso hace que nuestra tarea sea, a la vez llena de perplejidades, pero también llena de esperanzas. Perplejidades, porque no es sencillo orientarse sin una teoría pre-establecida. Y por el otro lado, llena de desafíos porque estamos realmente, no en una etapa de rutina, sino de reconstrucción de un nuevo mundo en las relaciones internacionales.

Las perplejidades, nacen de que aquí los hechos nos han asaltado y la caída de paradigmas, la rotura del famoso mundo bipolar, todo el desvanecimiento de esos maniqueísmos y este famoso fenómeno de “globalización” que fue apareciendo como una marea lenta hasta que un día se develó en toda su plenitud, nos pusieron delante de hechos para los cuales no teníamos aún un aparataje doctrinario suficiente. No teníamos aún la construcción de teorías que nos permitieran alumbrar el camino, razón por la cual entonces, en medio de esa situación, tuvimos que ir haciendo, lo que yo llamo, balizas en el camino. No imaginarnos que, como en los viejos tiempos, podríamos tener una teoría hermética en el cual todo lo explicaríamos, sino ir ubicando aquellas balizas que de un lado y del otro nos dijeran: el camino lo tenemos que ir construyendo, es un camino aún en desarrollo, va a tener algunos zig-zag, pero pongámosle de un lado y del otro aquellos parámetros, aquellas señales indicadoras que nos marcan los escenarios de los cuales no podemos apartarnos. En ese sentido, América Latina ha hecho en estos años un enorme esfuerzo de superación. La democracia política está afianzada; ya no hay nadie que esté proponiendo el viejo pacto diabólico de cambiar eficiencia por libertad; la economía de mercado no está siendo discutida como factor dinámico de las economías y

asignador de recursos; el equilibrio macro-económico ya no es un tema en debate; ya no hay teóricos de las ventajas del déficit ni de los bienes de la inflación como ahorro coactivo que pueda administrar el Estado para invertir mejor. Estos son debates pasados. Del mismo modo, ya tampoco creemos en los desarrollos hacia adentro, aunque no es un tema de renegar del pasado. Aquello no fue una doctrina que impusimos sino un resultado también de un reto de la historia. Las guerras mundiales nos pusieron delante de la necesidad de ser más autosuficientes de lo que éramos y, a veces a tropezones, construimos un desarrollo industrial y agrícola que fue bueno para aquellos tiempos. El tema es que luego se nos agotó y allí fue donde entramos en los males de las crisis, en no haber podido o no haber sabido cambiar a tiempo.

II. El desafío del MERCOSUR

Hoy estamos entonces en otro mundo y en otro momento y me parece que una primera aproximación que a ustedes les puede interesar es cómo estamos viendo nuestra propia experiencia regional.

El MERCOSUR para nosotros fue naturalmente un desafío muy fuerte, vivido desde ópticas distintas de los cuatro países. No era la misma situación para Brasil, para Argentina, Paraguay que para Uruguay. ¿Cuál era la peculiaridad para nosotros? Eramos geográficamente el país más pequeño, éramos una de las dos economías más pequeñas, pero a su vez teníamos un elevado costo social interno como consecuencia de nuestro propio desarrollo. Habíamos sido el primer Estado de bienestar, o el primer Estado benefactor de América, para usar los nombres que más comúnmente se le dan al Estado que intenta planificar y asumir responsabilidades sociales, y como consecuencia teníamos allí adelante un desafío existencial: cómo hacer para preservar nuestro tejido social al mismo tiempo que nos incorporábamos a ese escenario más amplio.

Brasil, en el otro ángulo, era el país que obviamente tenía menos compromiso desde el punto de vista de sus exportaciones o de su dependencia al fenómeno regional, la economía más grande y naturalmente con mayores posibilidades de exportación hacia afuera, pero también una problemática social mucho más aguda que la nuestra.

De allí entonces que nos fuimos aproximando en forma sucesiva, a partir de 1985, con el gran relanzamiento diplomático, comenzamos a tejer relaciones comerciales, además de políticas, con tratados de libre comercio que es como comenzó

el proceso. O sea que el proceso de integración comenzó por dos lados: por el político y por el comercial. El político a través de la atmósfera del élan. Era el clima espiritual que generaba aquella resurrección democrática de aquellos años que establecía además la común y solidaria tarea de restablecer y reconstituir hábitos y comportamientos democráticos llenos de asechanzas, llenos de pasiones, con todas las cargas de sentimientos que dejan generalmente los años de confrontación que habían sido los años sesenta y setenta, años de confrontación en el mundo y años de confrontación entre nosotros. A veces la cercanía de los acontecimientos nos impide ver eso en la adecuada perspectiva.

“
EIMERCOSUR
*no desvió el
 comercio el
 mundo hacia la
 región sino que
 produjo
 realmente un
 escenario
 generador de
 comercio.*
 ”

El hecho es que, en ese marco político, se comenzaron primero con acuerdos de uno y otro con relación a la liberalización comercial. Primero fue Argentina y Uruguay, Uruguay y Brasil, Brasil y Argentina y -en el momento que se produce la apertura democrática en Paraguay- Paraguay con Brasil y luego con todos, hasta que en el año 1991 se llega al Tratado de Asunción que establece el comienzo del MERCOSUR.

¿Qué ha pasado en este largo quinquenio, en estos seis años? Comercialmente hemos pasado de 4.000 millones de dólares a 17.000 millones de dólares de comercio. No es poca cosa. Algunos documentos aparecidos en algunos organismos internacionales pretenden mostrar que esto no fue sino una desviación de comercio. Los hechos desmienten absoluta y categóricamente esta afirmación. Es verdad que el comercio nuestro se ha multiplicado de este modo, pero también se ha multiplicado el comercio fuera de la zona. Baste pensar que, cuando empezó el MERCOSUR en el año 1991, teníamos un 60 por ciento de superávit con relación a los terceros países y hoy tenemos un 10 o 12 por ciento de déficit. La importación de terceros países ha aumentado de un modo realmente espectacular: 20 por ciento anual en los últimos seis años. Quiere decir que no se puede hablar de ningún modo de desviación de comercio. El MERCOSUR no desvió el comercio del mundo hacia la región sino que se produjo realmente un escenario generador de comercio.

¿Por qué ha ocurrido esto? Tampoco es el producto de la casualidad sino que es fundamentalmente el producto de lo que ha sido la consumación de la estrategia del MERCOSUR. ¿Esta en qué se inspiraba? Lo que se pretendía con el MERCOSUR eran básicamente tres objetivos: el primero era la consolidación democrática que en aquel momento era la prioridad. Ustedes se dan cuenta que con los tiempos van cambiando las prioridades: en el año 85 la prioridad era política, luego pasó a ser económica

y hoy ya la sentimos como social. Es natural: cuando no tenemos estabilidad política lo primero es eso; cuando no tenemos estabilidad económica y salimos de las hiper-inflaciones (el Uruguay felizmente no las tuvo pero si Brasil, Argentina, Perú y Chile) lo primero es salir de aquello, porque mientras no se corta la sangría es difícil poder hacer un trabajo clínico sobre el enfermo. Lo primero es cortar la hemorragia, salvemos la vida y después hablemos del resto, por lo que la prioridad fue económica. Hoy, con un equilibrio económico mayor, la agenda cambia y la prioridad social aparece en el primer lugar: la salud, la educación, la vivienda, los factores profundos del desarrollo.

Entonces, la primera etapa fue la consolidación democrática y eso yo diría que se logró y se demostró además en los hechos de que esto era eficaz y que no era simplemente una frase y una cláusula. Esto se fue consolidando cada vez más cuando hicimos los acuerdos de asociación, no integración plena pero si asociación, con Chile y Bolivia, en los que ya se incorporó la cláusula democrática como un compromiso de admisión. Alguna gente lo discutió. Incluso recuerdo en Chile alguna gente contravirtió esto en el Parlamento, pero felizmente fue una opinión minoritaria y en definitiva la mayoría del Parlamento chileno lo aceptó. Decían que era una cláusula de intervención en los asuntos internos de un país, cuando no era así. Simplemente era un requisito de admisión. Además de la alianza comercial era un club democrático. Si señor, el que no era democrático, allá él con su suerte pero no integraba simplemente este club y eso no era intervenir en los asuntos de nadie sino simplemente definir cuál era nuestra propia naturaleza. Esto se ha demostrado incluso en los momentos de prueba de algún país. Lo vivimos de algún modo en Paraguay en algún momento difícil en que se mostró el compromiso de todos los países de consolidar la democracia. Nuestra hermana República se encontraba en un proceso tan promisorio y yo diría tan fecundo de democratización, no ya sólo de sus instituciones sino su propia sociedad, y en un momento difícil la presencia del MERCOSUR fue un factor contribuyente a la consolidación de la estabilidad democrática en aquél momento amenazada, o sea que este objetivo se ha ido cumpliendo.

El segundo gran objetivo era la transformación productiva de los países. Se trataba que el fenómeno de la integración no fuera simplemente un desarme arancelario o un fin en sí mismo. Se trataba que fuera un instrumento para lograr que nuestros países transformaran sus estructuras productivas fundamentales y eso debía hacerse dentro de un cuadro en que teníamos que lograr equilibrio macro-económico, apertura comercial y, como conse-

“
EIMERCOSUR
*planteó tres
objetivos: la
consolidación
democrática, la
transformación
productiva de los
países y una
mejor inserción
internacional de
sus miembros.*

”

cuencia, readaptar nuestro aparato productivo a lo que eran las exigencias de esas economías más abiertas.

Es decir, que la integración no se usaba sólo como un fenómeno internacional sino como un fenómeno nacional. Por consiguiente, cada uno de los países teníamos que asumir las consecuencias de eso. Nuestros agricultores, nuestros industriales, nuestras empresas de servicios tenían que asumir que iban ahora a competir y nuestras propias empresas del Estado también tenían que asumir que ahora estaban entrando en una economía de competencia y que ya en definitiva íbamos a tener una situación distinta. Había aventuras nuevas. Nadie había pensado nunca en un mercado eléctrico. Esas son cosas que se habían pensado siempre desde el Estado nacional: cada Estado decía yo tengo mi electricidad, produzco mi electricidad y mi generación. Eso ha pasado a la historia. Hoy todo el debate es el de un mercado regional de electricidad donde se compra y se vende energía. Nosotros estos días hemos estado importando energía eléctrica desde la Argentina porque teníamos una sequía que felizmente está terminando. El hecho es que hoy hay un mercado eléctrico: los dos últimos años tuvimos grandes exportaciones de energía eléctrica hacia Argentina y esto hoy empieza a ocurrir en todos los terrenos; es decir, nuestras propias empresas de servicio público se han tenido que adaptar. Algunas han sido privatizadas. No es nuestro caso, pero sí en cambio hemos abierto el espacio para que aparezcan. Por ejemplo, estamos en vías de generar ya los espacios para que aparezcan generadores privados de energía. Lo mismo está ocurriendo con el gas y con todos estos otros factores. Es decir, hay una transformación productiva de los países en los cuales la integración ha sido un instrumento y esto me parece muy importante.

Nos ha ocurrido también un proceso de adaptación muy importante de nuestras estructuras productivas. Al principio era una especie de conmoción nacional cuando en países como los nuestros se veía la introducción de fruta o de verdura de otros países, que todavía se sentían extranjeros desde el ángulo nacional sin asumir aún las plenas consecuencias de que no se trataba de una extranjería, sino por el contrario, de una nueva sociedad que estaban haciendo. Después todos empezaron a advertir también que la consecuencia de eso era también la posibilidad de acceder, de llegar. Para nosotros, más chicos al principio, lo sentíamos como una invasión (¿cómo es que van a venir manzanas del Valle del Río Negro?) hasta que se descubrió que también podían ir frutillas o lechugas o acelgas o espárragos desde La Unión o de Salto al mercado de Buenos Aires, por cierto

bastante más grande que el nuestro. Había que competir, había que prepararse, porque no es siempre fácil desalojar el espacio que está ocupando otro. Pero en la medida en que nuestros países están hoy en crecimiento económico, lo que se trata es de compartir esa expansión. El tema entonces no es distribuir miseria sino tratar de compartir el crecimiento y esa ha sido una sana y fecunda experiencia que hemos tenido.

El tercer objetivo del MERCOSUR fue el de la inserción internacional; es decir, el MERCOSUR -y no me canso de repetirlo- no era concebido como una fortaleza, no era un mecanismo de neo-proteccionismo, sino que era una plataforma de inserción hacia el mundo. Se dirá pero ¿cómo es que es compatible esto con la globalización? Bueno, la globalización es primero una globalización del conocimiento, una globalización informativa. Es la informática, es la tecnología, es la ciencia y son los infinitos medios de comunicación que hoy tenemos. Eso es la globalización que estamos viviendo hoy. La de hace dos siglos fue la de las cadenas de producción industrial y la sustitución de la producción artesanal por la gran producción industrial, la que se simbolizó en los años del imperio británico. Pero esta globalización nuestra se introdujo por esa vía: la ciencia, la tecnología, la informática aplicada a la comunicación.

No es casual que se llamara Ronda Uruguay la que en el seno del entonces GATT se iniciara en el año 1987. Nosotros, desde un país pequeño como el nuestro, asumimos en un acto de arrojo y de audacia la responsabilidad de impulsar en el mundo una nueva Ronda de liberalización comercial y por primera vez el GATT -hoy Organización Mundial de Comercio- se reunió fuera de Europa. Asumimos entonces la responsabilidad de iniciar de algún modo este debate. Realmente sentimos que el mundo va en este camino y creemos que hay que organizar la liberalización, porque tampoco esto puede ser una irrupción revolucionaria, en virtud de la cual obviamente se produciría un destrozo de las viejas instituciones pero sin una construcción que las sustituya. Ese proceso de liberalización, que en aquel momento se inició con violines e himnos y cánticos en favor de la libertad comercial, demostró luego que era mucho más difícil de lo que entonces se imaginaba. Y que no éramos los chicos los más problematizados sino los grandes. Eran las grandes potencias las que asumían hasta con cierto temor este proceso de liberalización porque a la hora de la verdad todo el mundo que entraba a defender sus intereses, que a veces no sólo eran los intereses del Estado nacional, concebido como unidad económica, sino los intereses de las corporaciones que eran una nueva realidad de nuestro mundo, corporaciones que estaban más allá

“
EL MERCOSUR
*no era concebido
 como una
 fortaleza, no era
 un mecanismo
 de neo-
 proteccionismo,
 sino que era una
 plataforma de
 inserción hacia el
 mundo.*

”

de las fronteras nacionales y que a veces representaban productos brutos muy superiores a los de muchos Estados nacionales. Nosotros mismos no nos podemos comparar ni con la IBM ni con la General Motors; estamos muy lejos de tener el producto bruto de ese tipo de organizaciones que a su vez están instaladas en el mundo entero.

III. Las relaciones hemisféricas

“
Entre los cuatro países del MERCOSUR la liberalización va a ser plena en el año 2000. Estamos ya en el 95 por ciento de nuestro comercio, en el 2000 va a ser 100 por ciento y mantenemos ese arancel externo común en el cual todavía hay algunas excepciones que van a ir progresivamente cayendo.

”

¿Cómo integramos en ese mundo? Allí es donde aparecen esas respuestas regionales o subregionales. El MERCOSUR fue una respuesta subregional para insertarnos dentro de ese escenario y lo hicimos siempre sobre la concepción de un regionalismo abierto. Por eso mismo, hemos pasado de un promedio de 35 por ciento a un promedio de 11,9 por ciento de aranceles de importación. Es decir, el proceso de apertura ha sido efectivo y ha sido real. Por eso mismo, como decía hace un rato, nuestra importación de terceros países es aún mayor de lo que ha sido nuestra expansión del comercio y desde allí hemos ido avanzando. ¿El MERCOSUR ha sido exclusivo y excluyente? No. El MERCOSUR ha sido nuestro núcleo y construimos primero nuestra zona de libre comercio y luego nuestra unión aduanera cuando pusimos un arancel externo común a los cuatro países. Luego buscamos una asociación y se alcanzó con Chile y con Bolivia. No es una integración plena porque ni Chile ni Bolivia tienen el mismo arancel externo común para las mercaderías de terceros países que tenemos nosotros, pero sí una progresiva liberalización. Entre los cuatro países del MERCOSUR la liberalización va a ser plena en el año 2000. Estamos ya en el 95 por ciento de nuestro comercio, en el 2000 va a ser 100 por ciento y mantenemos ese arancel externo común en el cual todavía hay algunas excepciones que van a ir progresivamente cayendo.

A su vez, hemos iniciado conversaciones con algunas otras zonas de América Latina y también con el resto del mundo. En diciembre de 1995 firmamos un acuerdo con la Unión Europea para iniciar un proceso de liberalización. A la vez, tenemos este debate del ALCA que hoy día está de moda y que no hace muchos días se discutió en Belo Horizonte cuál era la estrategia. La nuestra, si bien allí no hubo una resolución final, es la de sostener que: primero, somos partidarios de ir hacia esa progresiva liberalización hemisférica, creemos en ello, no estamos en contra sino a favor, el tema es que también tenemos experiencia y la experiencia nos dice que no se trata de hacer liberalizaciones generalizadas e impremeditadas. Lo vivimos nosotros en los

años 60, cuando pusimos un retrato de Bolívar, atrás todos nuestros próceres y creíamos que hacíamos la integración con discursos y declaraciones y luego resultó que empezamos a encontrar dificultades por todos lados hasta que nos paralizamos. Entonces no se trata de eso. Esto no es un tema de principio ni de dogma sino que es una metodología que creemos muy realista para avanzar efectivamente hacia un proceso de liberalización que sea en definitiva algo real, algo efectivo, algo que nos sirva de instrumento para seguir construyendo nuestro propio desarrollo.

No se trata de hacer del proceso de liberalización un fin en sí mismo. Es un medio para transformar productivamente nuestras economías, es un medio para que aquellas economías más dinámicas puedan hoy ofrecer lo que en definitiva es también una nueva realidad que ha superado el debate estado-organizaciones privadas que en la década última se enfrentó también con una vieja sustitución de los dogmatismos anteriores. Antes discutíamos marxismo, liberalismo, como dos mundos en blanco y negro enfrentados. Después pasamos a discutir estado-mercado como si fueran dos entidades también, dos monstruos que se enfrentaban. Hoy sabemos que en definitiva estamos en un proceso de síntesis y es esa síntesis la que estamos tratando de elaborar para poder construir un nuevo equilibrio.

Del mismo modo, se trata de que esa dinámica económica esté al servicio de un estado responsable, que no asume ya más aquellos roles que cumplió con ineficiencia pero que no elude las responsabilidades sociales, los compromisos que tiene con las circunstancias de inequidad, que no sólo son hoy un imperativo moral sino también un sustento de sus democracias.

No podemos entonces transformar los fines en medios. La integración sí, pero para qué. La liberalización del hemisferio sí, pero para qué. No es simplemente el decir: hemos hecho el gran desarme de los aranceles desde Alaska hasta Tierra del Fuego. No, hemos construido un espacio en el que progresivamente vamos logrando economías más competitivas pero no al precio de un desarreglo generalizado de nuestras economías que con tanto sacrificio en América Latina hemos logrado ordenar ahora. A partir de allí, entonces queremos seguir avanzando, avanzando con la velocidad que los tiempos nos vayan imponiendo.

En definitiva, como decía el Maestro Aron, el progreso no es velocidad, es orientación. Lo que se trata es tener claro el rumbo y la velocidad la irán marcando los tiempos.

Hacia una nueva política exterior centroamericana: el papel de Costa Rica

→ **Fernando Naranjo**

Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Transcripción de la conferencia pronunciada el 18 de marzo de 1997, con motivo de su visita oficial a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Venezuela.

Empiezo por decirles que voy a referirme brevemente a Costa Rica para luego dedicar el resto de mi exposición a Centroamérica. Hoy en la mañana le decía a un grupo de empresarios que me siento mucho más cómodo cuando hablo de Centroamérica que cuando hablo de Costa Rica; me gusta más el sombrero centroamericano.

Como ustedes saben, Costa Rica es un país muy pequeño, de tres millones y medio de habitantes. Un país que en los últimos años en el campo económico ha experimentado una transformación muy grande. Actualmente Costa Rica tiene un producto interno bruto de 9 mil millones de dólares con unas exportaciones de bienes y de servicios incluido turismo, de 4.200 millones de dólares. Es por mucho la economía más abierta de Centroamérica, y donde por fortuna para los costarricenses el turismo que era hasta hace unos diez años una actividad muy poco desarrollada, se convirtió en la principal fuente de divisas. El año pasado generó 680 millones de dólares gracias a una decisión tomada hace veinte años por un presidente muy visionario, don Daniel Oduber Quirós, de ir creando una red de parques nacionales y de reservas forestales, básicamente por razones ambientales y ecológicas.

El setenta por ciento de los turistas que llegan a Costa Rica vienen a los parques nacionales y esto nos indica que quizás una decisión muy importante desde el punto de vista ambiental o ecológico puede convertirse, años después, en una extraordinaria fuente de crecimiento, de ingreso y de riqueza para nuestros países.

I. Democracia y abolición del ejército

Este año Costa Rica celebra 108 años de vida democrática,

es realmente una trayectoria muy extensa y muy rica en experiencias. Sabemos que la democracia que tenemos no es perfecta ni mucho menos. Sabemos y entendemos que esa vida democrática de más de cien años tiene que tener un costo y estamos dispuestos a cubrir ese costo en aras de preservar nuestro sistema.

El año entrante vamos a celebrar cincuenta años desde que otro presidente visionario, Don José Figueres Ferrer, tomó la decisión en 1948 de abolir las fuerzas armadas en Costa Rica, otra característica muy propia de nuestro país. Vamos a cumplir cincuenta años de no tener ejército. Esto es algo muy especial que le permitió a Costa Rica, posiblemente más que a algunos otros países de la América Latina, dedicar más recursos a la inversión en el ser humano, más recursos en educación, más recursos en salud y eso ha sido algo muy importante en el fortalecimiento del régimen institucional democrático que tenemos.

Cuando uno comenta esto en el exterior, se nos pregunta pero cómo es posible que Costa Rica subsista sin fuerzas armadas y nosotros siempre decimos que esa es la gran fortaleza de Costa Rica. Nuestro gran ejército es precisamente no tener fuerzas armadas de modo que dependemos totalmente del ordenamiento jurídico internacional y de las instituciones multinacionales.

En 1948 cuando don Pepe Figueres disolvió el ejército, nosotros le declaramos la paz al mundo. Costa Rica en ese momento dijo no quiero ninguna confrontación bélica con ningún país en el mundo y de aquí en adelante más bien a lo que aspiramos es a que nos respeten y vivir en paz con todas las naciones de este planeta.

II. El viraje de la política exterior costarricense

La política exterior de Costa Rica a partir de 1994 hizo un viraje muy importante. Estamos convencidos de que en este mundo globalizado, en este mundo de integración, seis países tan pequeños como los del istmo centroamericano, no pueden salir adelante individualmente. Tenemos que unirnos, porque en la unión está la fuerza. En esa fuerza es en lo único que nosotros podemos basar las estrategias de inserción inteligente en el mundo del futuro.

En tal sentido, en mayo de 1994 el gobierno de Costa Rica hizo un anuncio que le ha dado un cambio a la política exterior al decidir que el punto focal de ésta iba a ser el trabajo coordinado con Centroamérica. Convencidos de que quizás, y lo digo aquí

“
El gran ejército de Costa Rica es precisamente no tener fuerzas armadas, de modo que dependemos totalmente del ordenamiento jurídico internacional y de las instituciones multinacionales.
 ”

“

Los centroamericanos somos 32 millones de seres humanos que producimos más de 40.000 millones de dólares al año y tenemos más de 18.000 millones de dólares en comercio exterior.

”

con toda amplitud a sabiendas de que están varios amigos centroamericanos, a veces no es fácil la vida entre los centroamericanos, como a veces entre las familias tampoco hay un entendimiento. A veces cuesta mucho negociar, cuesta mucho entenderse, pero hay que defender un principio muy importante, según el cual cuando uno anda solo puede ser que corra más rápido, pero cuando uno anda acompañado, y este es el caso de Centroamérica, va a llegar mucho más lejos, aunque vaya más lento. Yo siento que estamos dando pasos muchos más firmes en conjunto todas las naciones centroamericanas y que vamos a llegar más lejos de lo que podríamos llegar individualmente.

Por eso hicimos este viraje, somos una zona que tiene herencias culturales comunes, el mismo lenguaje, las mismas tradiciones y las mismas costumbres. Somos 32 millones de seres humanos que, en conjunto, producimos más de 40.000 millones de dólares al año y tenemos más de 18.000 millones de dólares en comercio exterior, lo cual nos ubica en una posición estratégica importante en este mundo de la competencia.

III. El proceso de pacificación y democratización en Centroamérica

Posiblemente no hay zona en el mundo, y en esto como centroamericano tengo que hablar sin humildad, que en el último decenio haya experimentado una transformación política tan grande como la que ha vivido Centroamérica.

No olvidemos que hace diez años éramos una zona prácticamente en guerra, devastada económicamente, con un gran deterioro social, casi al borde del colapso. Basta recordar que en la década de los 80, el Producto Interno Bruto cayó en América Latina entre 7 y 8 % en una década, y en Centroamérica el PIB cayó el doble: aproximadamente un 15 % . En uno solo de los países el descenso fue más del doble, es decir en 30%.

Señalo esto para resaltar que esa situación tan difícil, tan angustiante que vivíamos en Centroamérica diez años atrás, ha mejorado. Actualmente tenemos un panorama totalmente diferente en nuestra región. A partir de 1987, con el Plan de Paz de Esquipulas, empezó un cambio político importante en la región. Se logró la paz en Nicaragua, se logró la paz en El Salvador y recientemente se acaba de firmar la paz en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996.

Esto significa que pasamos de una situación de guerra a una situación de paz, pero no sólo a una situación de paz, sino a todo un proceso de transformación política. Con la firma de la paz en

Guatemala culmina una primera etapa de este proceso de pacificación y de democratización en Centroamérica.

Nadie discute hoy en día que en todo Centroamérica hay elecciones libres y transparentes. Hemos observado en los últimos meses procesos electorales ejemplares en Guatemala, en Nicaragua, donde por primera vez en la historia de este siglo un civil le transfiere el mando a otro civil, y acabamos de observar en El Salvador todo un proceso electoral importante para elegir concejales, alcaldes y diputados. Nadie discute que de aquí en adelante los procesos electorales serán limpios y transparentes y que en Centroamérica los pueblos tendrán el pleno derecho a elegir a sus gobernantes.

Tenemos una situación de gran libertad de prensa, hemos avanzado bastante en mejorar la administración de justicia, tenemos una situación mucho mejor que hace diez años en materia de derechos humanos, en los países donde hay ejércitos, la autoridad militar está sujeta a la autoridad civil y se está dando un proceso muy intenso en Nicaragua y en El Salvador, de una reducción de los gastos militares.

Hace dos años Panamá siguió los pasos de Costa Rica cuando tomó la decisión de abolir las fuerzas armadas y aspiramos, que en un plazo relativamente corto, obviamente respetando las características muy propias de cada país, Centroamérica se convierta en un ejemplo al mundo de una zona totalmente desmilitarizada.

Los enemigos de la seguridad en la región no son los centroamericanos. Ya no tenemos las necesidades que hubo, quizás en el pasado, de contar con unas fuerzas armadas muy poderosas porque los enemigos son otros.

IV. La Alianza para el Desarrollo Sostenible

En 1994, ocurren en Centroamérica una serie de eventos que empiezan a establecer un camino nuevo, un sendero diferente en las relaciones políticas y económicas. Ese cambio se inicia en la Cumbre Presidencial en Gúacimo, un pequeño poblado de la zona norte atlántica de Costa Rica, y ese mismo año en Masaya, Nicaragua, los mandatarios anuncian lo que será el gran marco conceptual del futuro desarrollo de la región: la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica. Esta alianza tiene características muy propias y constituye un ejemplo para los países del tercer mundo.

No hay duda de que esa alianza para el desarrollo sostenible, o ALIDES como la conocemos en Centroamérica, es el marco conceptual teórico del tipo de desarrollo que la región quiere para

“
Aspiramos que,
en un plazo
relativamente
corto,
Centroamérica se
convierta en un
ejemplo al mundo
de una zona
totalmente
desmilitarizada.
”

el futuro y, desde luego, el marco político de esa alianza es la decisión de los mandatarios de que la democracia, como la entendemos en el mundo occidental, es la forma de vida que Centroamérica tendrá en el futuro.

La alianza tiene básicamente, dentro de ese marco conceptual, cuatro elementos importantes:

Primero, en el plano económico, cabe destacar el esfuerzo que Centroamérica ha venido haciendo en los últimos años para lograr los llamados equilibrios macroeconómicos, a través de un manejo sano de la política fiscal, y de la política monetaria, reformas importantes en las estructuras tributarias y especial atención a los procesos inflacionarios. La experiencia en los últimos años ha sido que los ritmos inflacionarios han venido disminuyendo y ahora todos los países tienen inflaciones alrededor del 10 %.

Otro elemento importante en el plano económico es el mejoramiento y perfeccionamiento de la zona de libre comercio. El Mercado Común Centroamericano se fundó en los años 60 con un esfuerzo pionero en el mundo subdesarrollado, pero sin embargo en la década de los 70 por la crisis política y militar prácticamente se desintegró y todos los países lo que hicieron fue intentar superar la crisis por sus propios medios sin pensar en soluciones regionales.

No es sino ahora en esta década de los 90 que nuevamente Centroamérica empieza a reestructurar esta zona de libre comercio y su mercado común. El año pasado el comercio intrarregional llegó a los niveles absolutos que tuvo en el período anterior a la crisis, pero con una característica importante, y es que ahora hay toda una red de inversiones mutuas entre países, que en los años 60 y 70 no existía. Con mucha frecuencia uno ve empresarios salvadoreños que tienen inversiones en Costa Rica, empresarios costarricenses que tienen inversiones en Nicaragua, empresarios guatemaltecos que tienen inversiones en Panamá, así que se ha ido estableciendo todo un tejido de relaciones empresariales muy importantes que no teníamos en el pasado.

En nuestros países tenemos libertad de movimientos de capitales y esto ha facilitado las inversiones entre los sectores empresariales. Ya se nota una tendencia en el proceso de integración de las bolsas de valores y esperamos que relativamente a corto plazo perfectamente un ahorrante costarricense pueda comprar acciones de una empresa guatemalteca y que un salvadoreño pueda adquirir acciones de una empresa en Costa Rica.

Ahora estamos buscando una inserción inteligente, activa y

dinámica, en el mundo globalizado. Cumpliendo con este precepto, los presidentes de la región tomaron una decisión muy importante en Guácimo, Costa Rica, en agosto de 1994, de modo que las negociaciones comerciales se harían conjuntamente como bloque. Es decir, Centroamérica haría las negociaciones comerciales en conjunto, sobre la premisa de que en la unión está la fuerza.

El segundo elemento de la ALIDES es el énfasis que se le pone, y esto es muy importante desde el punto de vista político, a la inversión social. No hay duda de que el atraso económico y social que Centroamérica ha tenido por muchos decenios es por la poca inversión que se ha hecho en el ser humano.

Los presidentes han tomado la decisión de realizar un esfuerzo profundo, sistemático e intenso de inversión en educación y en salud. Sólo con una población sana, sólo con una población capacitada y mejor educada, es que Centroamérica puede salir airoso de los retos que tiene adelante.

Sabemos que en el mundo moderno ni el capital ni la tecnología tienen nacionalidad, que se adquieren en cualquier lado y que el único medio de producción que los países no pueden cambiar, es el recurso humano. De allí que el gran esfuerzo debe radicar en mejorar las condiciones educativas y las condiciones en que esa fuerza laboral puede entrar en los procesos productivos.

Un caso interesante es el de Costa Rica, que hace dos años cuenta con la educación obligatoria bilingüe en las escuelas primarias. Igualmente, Costa Rica ya tiene más del 50 % de las escuelas primarias con equipo de computación y niños que están aprendiendo su operación, lo cual va a ser un gran reto en el futuro, pues si un muchacho no habla un idioma extranjero, si no sabe manejar una computadora no va a poder integrarse en este proceso de la competencia y de la inserción en el mundo competitivo.

El tercer elemento que tiene la ALIDES, es la preservación de la herencia cultural. Centroamérica tiene un patrimonio muy importante de origen maya, una herencia que no la queremos sacrificar a costa de estos procesos de globalización.

El cuarto elemento, tiene que ver con el medio ambiente.

Centroamérica es una región privilegiada en el mundo: tenemos menos del 2% del territorio del planeta, pero contamos con más del 12% de la biodiversidad del mundo. Es decir, en una zona geográficamente pequeña tenemos una gran riqueza natural en especies botánicas y animales. Nada más como ejemplo, en Costa Rica hay más especies de aves que en México, Canadá y Estados Unidos juntos, es algo que quizás sorprende.

“

*Los
centroamericanos
estamos
buscando una
inserción
inteligente, activa
y dinámica en el
mundo
globalizado.*

”

Esta es una de las potencialidades que tiene Centroamérica. Esto se debe a una razón, según dicen los geólogos, que la última zona de las Américas en emerger fue precisamente Centroamérica.

En ese empeño de preservar esa riqueza natural se está trabajando, estamos en el proceso de integrar corredores biológicos como los tenía Centroamérica decenios atrás.

Todos los países están luchando por recuperar los bosques tropicales, elementos muy importantes, y se está realizando un trabajo sistemático para reducir los grados de contaminación de las aguas y del aire.

Curiosamente, no hace muchos días Costa Rica hizo la primera venta de aire a Noruega por 15 millones de dólares, pero van a ser 40 millones de dólares que nosotros obtendremos por este concepto. No se extrañen de esto, estamos empezando a vender aire puro a los países contaminantes, a los países industrializados y como muy bien señala el presidente José María Figueres cuando habla de esta materia:

«En materia de medio ambiente y en materia de la riqueza y de la biodiversidad Centroamérica es desarrollada, los subdesarrollados son los países industrializados que nos están contaminando el medio ambiente».

Este esfuerzo en que estamos empeñados en materia del medio ambiente es algo muy importante. Tenemos ya un primer socio extrarregional en ALIDES que es Estados Unidos. En diciembre de 1994, el presidente William Clinton y los presidentes centroamericanos acordaron la incorporación de los Estados Unidos a esta alianza para el desarrollo sostenible, lo cual ha permitido a los países centroamericanos, recibir una serie de inversiones de los Estados Unidos en proyectos que son limpios, no son contaminantes, tales como producción de energía por medios no tradicionales, limpieza de los ríos y purificación del aire.

En Centroamérica creemos efectivamente que va ser muy importante en los próximos años este nuevo enfoque revolucionario, de vender aire puro al mundo.

Como todos sabemos dentro de la Agenda 21 y como consecuencia de la Conferencia de Río, los países y las industrias contaminantes están obligadas a compensar esa contaminación en el mundo.

La firma de CONCAUSA entre Estados Unidos y Centroamérica permite que empresas contaminantes de ese país puedan hacer inversiones en la región para compensar la contaminación que ellos realizan. Entonces una empresa productora petroquímica en Chicago, que está obligada a compensar esa contami-

nación, puede hacer una inversión en un bosque tropical en Nicaragua.

De acuerdo con la legislación norteamericana esto ya se puede hacer, y esa es la importancia de este convenio que suscribieron todos los países centroamericanos con los Estados Unidos como primer socio extrarregional en la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Por eso la ALIDES es una experiencia única en el mundo en desarrollo que seis países pequeños se hayan unido, para dentro del marco de la democracia, hacer un planteamiento económico, la de la inversión en el ser humano, con el objeto de mantener la riqueza cultural que tenemos y realizar estos programas innovadores y revolucionarios en materia de medio ambiente.

V. Aprovechar las oportunidades de la globalización

Después de dos años y medio de este empeño no hay la menor duda de que hemos consolidado a Centroamérica como región. Desde los años 60, posiblemente, no veíamos un esfuerzo conjunto como el que se observa en estos momentos.

Pero no nos hemos quedado ahí, y ahora estamos empeñados en realizar una nueva estrategia para sacar a Centroamérica de Centroamérica. No podemos quedarnos en las fronteras, necesitamos que nuestra región aproveche las oportunidades que da el mundo de la globalización.

Estamos conscientes de que la globalización presenta retos y riesgos, de eso no nos cabe la menor duda, pero igualmente estamos conscientes de que esta globalización presenta grandes oportunidades para los países de Centroamérica.

Hace poco más de un año, tuvimos el gran honor, en San José de Costa Rica, de tener la visita del presidente Ernesto Zedillo de México, y de firmar lo que se conoce como Tuxtla Gutiérrez II. En esa oportunidad se adoptó la decisión de ir a una alianza política y económica y forjar antes del año 2005 una zona de libre comercio. Eso significa que 32 millones de seres humanos en Centroamérica, 90 millones de seres humanos en México, es decir un mercado de 120 millones, que estaríamos creando en «Mesoamérica».

Costa Rica ya tiene un tratado de libre comercio con México, desde hace dos años. Entró en vigencia en un momento muy malo para ambos países, porque los dos enfrentaban problemas económicos muy delicados. Pero, ya el año pasado las exportaciones mutuas se incrementaron como nunca y el flujo de

inversiones mexicanas a Costa Rica también aumentó de manera importante a raíz de este convenio.

Los demás países centroamericanos están en estos momentos en el proceso de culminar las negociaciones bilaterales con México que ya se habían iniciado años atrás. Guatemala, El Salvador y Honduras están muy avanzados en la negociación para un tratado de libre comercio. Nicaragua también, y Panamá, que empezó más tardíamente, ya ha avanzado en los últimos meses. Una vez que se concluyan esas negociaciones bilaterales, según lo acordado en Tuxtla II, se hará por primera vez una suscripción de un convenio regional centroamericano con México, dándole cabida a la zona de libre comercio en Mesoamérica.

Próximamente y a raíz de un acuerdo al que llegaron los presidentes centroamericanos con el presidente Eduardo Frei de Chile, vamos a iniciar los contactos y las comisiones técnicas empezarán a trabajar en lo que será la suscripción de un gran acuerdo marco político económico. Chile se ha convertido en el país de punta en las reformas económicas en el continente y nosotros consideramos que es muy importante el mensaje internacional de que Centroamérica va a buscar una alianza económica, comercial y de cooperación con Chile.

Esperamos avanzar en el transcurso de los próximos meses en el diseño de este convenio marco entre Centroamérica como región y Chile y que de allí se empiece a desarrollar una serie de acuerdos más específicos. Uno tendrá que ver con comercio, otro con cooperación, otro con transporte aéreo y marítimo, en fin una serie de acuerdos muy importantes que nos van a vincular en los próximos años muy estrechamente a Chile.

También estamos en las etapas iniciales, a raíz de la segunda reunión que tuvimos los cancilleres centroamericanos con los homólogos de CARICOM, de empezar a buscar una alianza política y económica con los países del Caribe. Posiblemente de esto va a surgir algún tipo de acuerdo, en materia comercial y será un paso lógico y normal en esa alianza que estamos buscando con el mundo.

En otro sentido, ayer precisamente, en conversación con los ministros de Comercio Exterior de Venezuela y de Costa Rica, tuvimos oportunidad de hablar de las relaciones comerciales.

Venezuela tiene acuerdos de alcance parcial con todos los países centroamericanos, lo mismo que en el caso de Colombia, pero consideramos que ha llegado el momento de hacer una revisión profunda de esos acuerdos de alcance parcial, en forma coordinada por todos los países de Centroamérica, para lograr condiciones que permitan una flexibilidad mayor para los centroamericanos a exportar a Venezuela.

“

Centroamérica y México adoptaron la decisión de ir a una alianza política y económica para forjar antes de 2005 una zona de libre comercio.

”

Esto es un proceso gradual que se está haciendo también con Colombia. No estamos hablando en el caso de Venezuela y de Colombia de un tratado de libre comercio, pero sí de una profundización y ampliación de las listas de productos, un proceso de eliminación de los obstáculos que tenemos y que hacen que el comercio no sea tan intenso como debería serlo.

Finalmente, en este tema de las relaciones extrarregionales quisiera mencionar que Centroamérica tiene una relación comercial muy especial con los Estados Unidos. Es el principal socio comercial y también un socio muy importante en cuanto a las inversiones: 50% del comercio es con EE.UU. Los presidentes han tomado la decisión de que, aprovechando la visita que el presidente William Clinton hará a varios países de América Latina en mayo de este año, y aprovechando que el presidente Clinton estará en San José de Costa Rica, realizar un encuentro entre los mandatarios de Centroamérica con el presidente estadounidense. En este encuentro participará Belice, que es parte de CARICOM, y también ha sido invitado el presidente Leonel Fernández de República Dominicana.

Se aprovechará este encuentro a nivel de todo el itmo centroamericano más República Dominicana con el presidente Clinton para plantear una revisión de las relaciones económicas de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos.

Todos los países somos miembros del Programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, esto significa que el 90% de las exportaciones nuestras a los Estados Unidos entran libres de impuestos; sin embargo con la suscripción del NAFTA, Centroamérica perdió competitividad con respecto a México.

Esto puso a Centroamérica y a los países del Caribe en una desventaja comparativa con México con respecto a la atracción de inversiones extranjeras. Este es un tema que los presidentes centroamericanos discutieron largamente con el presidente Zedillo en Tuxtla II y el mandatario mexicano ha expresado reiteradamente la disposición de su gobierno de apoyar a Centroamérica para que a la región se le equiparen las ventajas que tiene México en cuanto a la atracción de inversiones extranjeras.

Los presidentes centroamericanos están considerando muy seriamente proponerle a los Estados Unidos un tratado de libre comercio. Por razones geográficas y económicas, ningún otro país de la América Latina, salvo México, tiene un grado de relación comercial como lo tiene en estos momentos Centroamérica con los Estados Unidos. Consideramos que este sería un adelanto muy importante, como paso previo a la eventual

incorporación de Centroamérica al NAFTA. Comprendemos plenamente que esto es una decisión muy difícil, que es un proceso muy complicado, que va a requerir un gran esfuerzo de todos los países centroamericanos para cumplir con la condicionalidad que vendría como resultado de estas negociaciones, pero queremos participar activamente y si nos vamos a integrar en el año 2005 por qué no hacerlo antes.

Aparte de estas gestiones que estamos realizando con México, con CARICOM, con los Estados Unidos, estamos también en un proceso de acercamiento con Mercosur.

Adicionalmente, hemos empezado relativamente hace poco, a raíz de la visita del Primer Ministro de Japón a Costa Rica, un diálogo político y económico con Japón.

Asimismo, aprovechando la visita a Guatemala del Presidente de Corea, el año pasado, hemos empezado una relación política y económica con Corea y estamos dando los pasos iniciales para establecer algún mecanismo de concertación política entre Centroamérica y ASEAN. Me da mucho gusto que don Carlos Moneta que ya nos había ofrecido la colaboración del SELA, hoy me ha ratificado que el SELA está dispuesto a colaborar para ir concertando esa relación.

Con esto concluyo para decirles que la Centroamérica de hoy es muy diferente a la de hace diez años. Políticamente ha habido una revolución extraordinaria, la ALIDES es el marco conceptual de lo que la región aspira hacer en el futuro y este empeño de lograr una Centroamérica insertada en la globalización mundial es un esfuerzo que por más dificultades que nos pueda causar, generará réditos que van a justificar con mucho los esfuerzos que tengamos que hacer en el momento presente. Muchas gracias.

Claves de América Latina y el Caribe

En menos de una década, a partir de los años 90, la economía de América Latina y el Caribe experimentó un cambio radical que se refleja en mayores tasas de crecimiento, fuerte caída de la inflación, incremento sostenido de las exportaciones y altos niveles de captación de flujos externos de capital.

Claves de América Latina y el Caribe, elaborado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico (SELA), resume las principales características de la evolución económica, explica el desempeño reciente a través de las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras, y analiza la situación actual y perspectivas de dos variables fundamentales: la integración regional y la inversión extranjera.

Lejos de ser un compendio de datos estadísticos o un tratado teórico sobre la economía regio-



nal, Claves de América Latina y el Caribe, como su nombre lo indica, pretende ser un instrumento útil de trabajo y una obra de ágil consulta para potenciales inversionistas extranjeros, funcionarios de países extrarregionales, organismos internacionales, centros de investigación, expertos y todos aquellos interesados en comprender los acelerados cambios que se están produciendo en los países de América Latina y el Caribe y las tendencias que se proyectarán hacia el Siglo XXI.

**Claves de América Latina
y el Caribe puede obtenerse
gratuitamente en la sección
Documentos de la *www* del
Sela en Internet:
<http://lanic.utexas.edu/~sela>**

El futuro de las relaciones comerciales y de inversión entre Australia y América del Sur

→ **Tim Fischer**

Viceprimer Ministro y Ministro de Comercio de Australia.

Discurso pronunciado en Sydney, el 16 de mayo de 1997, ante la Comisión para el Desarrollo Económico de Australia con motivo de la publicación del Estudio del DFAT/Austrade sobre el comercio con Sudamérica.

I. Introducción

Me complace estar aquí, el día de hoy, para la presentación de este importante estudio sobre el futuro de las relaciones comerciales y de inversión entre Australia y América del Sur. Se trata del primer examen integral por parte de un gobierno australiano en torno a las tendencias y perspectivas emergentes en el comercio y las inversiones bilaterales entre Australia y esta importante región.

Si bien la región del Pacífico asiático sigue siendo nuestro principal foco de atención, estamos actuando con un gran dinamismo para ampliar nuestra participación en mercados extrarregionales claves. Estamos comprometidos en el desarrollo de nuestras relaciones con los países sudamericanos.

Esto se debe no sólo a la posibilidad de aumentar considerablemente el comercio y las inversiones, sino a nuestra cooperación política presente y futura en torno a una amplia gama de temas. Un elemento de gran importancia es la estrecha relación de trabajo que existe entre Australia y América del Sur en el Grupo de Cairns, el cual ha sido un instrumento eficaz para producir la reforma del comercio agrícola a nivel mundial. Esta relación no se ha limitado al Grupo de Cairns, pues Australia y Sudamérica están cooperando en muchas otras áreas con el fin de lograr nuestros objetivos compartidos en el escenario mundial.

Mi exitosa gira a la región el pasado mes de junio y la visita que tengo previsto realizar a Brasil el próximo mes, son una muestra del fuerte compromiso que, a nivel personal y gubernamental, existe en favor de consolidar nuestros lazos con América del Sur.

II. América del Sur: un futuro prometedor

Permítanme demostrarles de qué manera el presente estudio, el cual destaca las perspectivas prometedoras de América del Sur, mejorará nuestra comprensión, en primer lugar, de los dramáticos hechos que han transformado la región en los últimos años y, en segundo lugar, del potencial que tiene Sudamérica como socio comercial.

Podemos tener una perspectiva de la dimensión económica de América del Sur al examinar las siguientes cifras:

La economía brasileña es aproximadamente el 80 por ciento del tamaño de la economía china, con un 15 por ciento de la población del país asiático. También es 40 por ciento mayor que la economía coreana, y más del doble que la economía de Taiwán.

La economía argentina es 50 por ciento mayor que la economía de Tailandia, 25 por ciento mayor que la de Indonesia y casi similar a la economía de Taiwán.

El Mercosur, que es el acuerdo comercial que abarca a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, tiene más de 200 millones de consumidores y un PIB combinado de aproximadamente 900 mil millones de dólares.

Las elevadas barreras comerciales y las políticas económicas orientadas hacia el interior fueron algunas de las características de la región sudamericana durante los años 60 y 70, que hicieron difícil que nuestras relaciones económicas alcanzaran su pleno potencial. Sin embargo, las cosas han cambiado. El panorama político y económico se ha venido modificando en Sudamérica durante la última década.

Los mercados de la región se encuentran entre los que presentan un crecimiento más acelerado en todo el mundo. Para el año 2010, se espera que Estados Unidos exporte más productos a América Latina y el Caribe que a la Unión Europea y Japón combinados. Por otra parte, también se prevé que América del Sur surja como uno de los principales socios comerciales del este de Asia, a tal punto que pudiera competir con nosotros en esa región y en otras partes del mundo.

Uno de los principales factores que han servido de base para promover este ritmo de crecimiento en América del Sur ha sido

“

Los mercados de Sudamérica se encuentran entre los que presentan un crecimiento más acelerado en todo el mundo.

”

la significativa reducción de las barreras comerciales. Los aranceles han caído de los altos niveles que tenían previamente, mientras que han sido reducidos el número y la variedad de las barreras no arancelarias. Aparte de ello, existen en la actualidad regímenes más abiertos y accesibles para los inversionistas extranjeros y las compañías comercializadoras. En resumen, Sudamérica ha adoptado la globalización y es, en la actualidad, un participante pleno y activo en el sistema comercial internacional.

“

En los últimos cinco años, las exportaciones de Australia con destino a Sudamérica han crecido a un ritmo dos veces mayor que el de nuestras exportaciones globales.

”

III. Australia y América del Sur

En los últimos cinco años, las exportaciones de Australia con destino a Sudamérica han crecido a un ritmo dos veces mayor que el de nuestras exportaciones globales. En especial, los productos y servicios con un alto valor agregado han registrado un rendimiento especialmente positivo. Nuestras exportaciones con destino a América del Sur, que ya casi superan la cifra de 1.000 millones de dólares, se encuentran en el mismo nivel que nuestras exportaciones a otros mercados emergentes, como la India y Sudáfrica. Al igual que con estos otros mercados, el potencial de crecimiento es enorme, aunque ambos casos representan apenas un uno por ciento de nuestras exportaciones. El desafío que se les plantea a las empresas australianas es aprovechar ese potencial.

Un punto a favor de los exportadores es el crecimiento rápido y sustancial de las inversiones directas realizadas por las compañías australianas en Sudamérica, especialmente en el sector minero. Las inversiones directas de Australia en la región superan actualmente los dos mil millones de dólares, generando perspectivas de un mayor flujo comercial. Evidentemente, hay espacio para que Australia amplíe sus relaciones con América del Sur. El estudio deja bien claro que tanto las pequeñas como las grandes empresas tienen un gran potencial.

En un sondeo realizado entre un grupo de empresas actualmente activas en el mercado, ya sea a través de exportaciones o inversiones, se obtuvo una respuesta altamente positiva. La mayoría de las empresas estaban satisfechas con el éxito logrado hasta ahora, y habían registrado mejores resultados en el mercado de lo que habían previsto en un principio.

Además, es muy importante que gran parte del crecimiento económico en América del Sur se está dando en aquellos sectores en los que Australia cuenta con una gran experiencia y conocimientos, como el sector agrícola, la construcción de obras de infraestructuras, la exploración, provisión de equipos y

servicios de minería, así como en las telecomunicaciones. En cada uno de estos sectores, los avances logrados son sustanciales, y en cada uno de ellos Australia posee una genuina ventaja comparativa.

Realicemos un breve análisis del sector de infraestructura. Se ha estimado que la región necesita, en la actualidad, aproximadamente mil millones de dólares semanales para mantener y ampliar sus sistemas de electricidad, suministro de agua y alcantarillado, teléfonos, puertos, aeropuertos, trenes y carreteras. En algunos países como Chile, Perú y Argentina, la privatización ha sido radical, y hay una tendencia creciente a privatizar en toda la región. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos sudamericanos han mostrado su compromiso de crear marcos regulatorios estables destinados a atraer los capitales privados, a largo plazo. Eso implica para Australia la apertura de grandes oportunidades.

Entre las áreas de interés para las empresas australianas, podemos incluir las autopistas y puentes en Chile y Argentina; la privatización y mejoramiento del sistema ferroviario en Chile, Perú, Argentina y Brasil; las privatizaciones y modernizaciones de los aeropuertos en Chile y Colombia; la construcción de puertos en Chile y Brasil, y de gasoductos en Chile, Argentina, Bolivia y Brasil.

Tenemos el talento, los productos y servicios para convertir en realidad estas oportunidades. Austrade ha creado varios equipos en toda la región para ayudar a las compañías australianas a obtener negocios. En los otros sectores, la historia es similar. Vale la pena recalcar que tenemos un gran potencial en ciertos segmentos del mercado, como los servicios financieros.

IV. Hechos acaecidos en la política comercial regional

Como mencioné anteriormente, América del Sur ha eliminado las elevadas barreras comerciales y las políticas proteccionistas en el campo de las inversiones, y con ello ha creado oportunidades para las importaciones y las exportaciones e inversiones intrarregionales.

Estas reformas han sido acompañadas por una serie de esfuerzos para establecer acuerdos comerciales que consolidan esta tendencia.

El Mercosur, el mayor acuerdo comercial a nivel regional, quedó oficialmente constituido el 1 de enero de 1995, mientras que el Pacto Andino fijó un arancel externo común ese mismo año.

“

Se estima que Sudamérica necesita aproximadamente 1.000 millones de dólares semanales para mantener y ampliar sus sistemas de electricidad, agua, alcantarillado, teléfonos, puertos, trenes y carreteras.

”

En diciembre de 1994, durante la celebración de la Cumbre de las Américas en Miami, los líderes del continente se comprometieron a negociar la creación, para el año 2005, de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se extenderá desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Se espera que durante la segunda Cumbre de las Américas, que tendrá lugar en Santiago de Chile en marzo del próximo año, se llegue a un acuerdo sobre la forma de lograr mayores avances en el ámbito del ALCA.

Los progresos logrados en favor de la integración económica regional tienen la gran ventaja de consolidar las políticas y prácticas de liberalización del comercio y las inversiones. Esto permite prevenir cualquier cambio radical en las directrices políticas tomadas.

V. Cómo el gobierno y las empresas pueden trabajar conjuntamente

Esto me lleva a plantear uno de los desafíos presentados a los encargados de formular las políticas, a la hora de establecer cómo las empresas y el gobierno pueden trabajar en conjunto para mejorar el desempeño de Australia en la región. Quisiera recalcar algunos de los retos más importantes esbozados en el estudio.

En primer lugar, deberíamos seguir en nuestro objetivo de tratar de eliminar los obstáculos al comercio y las inversiones bilaterales, tales como los altos aranceles y las barreras no arancelarias.

Por supuesto, todos coincidirán conmigo en que se deben mejorar las conexiones aéreas. Los recientes acuerdos en materia aérea con Chile y Argentina son tan sólo el comienzo. Sin embargo, tenemos esperanzas de que las empresas aéreas pondrán en marcha servicios ampliados y más directos entre Australia y Sudamérica. Después de todo, es un hecho que en la actualidad, el 40 por ciento del comercio mundial, desde el punto de vista del valor, se transporta por vía aérea. Por otra parte, un 40 por ciento de las personas que traspasan las fronteras nacionales también viajan por avión. Por lo tanto, es claro que el mejoramiento de las conexiones aéreas puede jugar un papel fundamental para facilitar el crecimiento en el comercio.

En segundo término, Austrade debería continuar promoviendo las capacidades que tienen las empresas australianas en Sudamérica, y ofrecer apoyo a las empresas particulares, en especial a los pequeños y medianos exportadores, quienes más necesitan la implementación de información y asesorías adaptadas a sus necesidades.

En tercer lugar, el estudio también recomienda que se le preste una mayor atención a las oportunidades que se presentan en el mercado brasileño.

Esto me conduce a un punto importante y a un desafío que yo quisiera plantearle a todos ustedes y al sector exportador australiano. Para el año 2005, es decir dentro de apenas ocho años, deberíamos esforzarnos porque nuestras exportaciones a Sudamérica alcancen los 2.500 millones de dólares. Eso implicaría aumentar más del doble el monto total de las exportaciones actuales mediante un incremento de nuestra participación en el mercado. A pesar de que esta cifra podría parecer una meta ambiciosa, pienso que es un logro alcanzable. Será necesario emprender un esfuerzo concertado, por parte de todos los frentes gubernamentales y empresariales, para que las relaciones comerciales avancen a ese nivel.

El diálogo entre el acuerdo comercial CER, formado por Australia y Nueva Zelanda, y el Mercosur constituye un elemento fundamental en esta estrategia global destinada a crear instituciones que contribuyan a abrir los canales comerciales y de inversiones. El diálogo entre el CER y el Mercosur aún se encuentra en una etapa inicial. Sin embargo, tiene buenas posibilidades de consolidarse.

A comienzos del próximo mes, asistiré en Río de Janeiro a la primera reunión a nivel ministerial del diálogo CER/Mercosur. Espero que esta reunión logre dos propósitos:

- Continuar el programa de trabajo establecido en áreas tales como la cooperación aduanera y las calificaciones educativas y profesionales.
- Establecer directrices a largo plazo para el diálogo.

Tengo la esperanza que en la reunión pueda llegarse a un acuerdo hacia un mayor progreso en el diálogo CER/Mercosur, para consolidar los vínculos existentes y poner en marcha un núcleo sólido para la futura cooperación en el área de la política comercial en sectores fundamentales tales como las inversiones.

Finalmente, el estudio también recalca el valor que tiene una mayor profundización de nuestras relaciones con Chile, que ya es uno de los principales socios en la región. Me complace aceptar esta recomendación, y junto a mi colega el ministro de Relaciones Exteriores, examinaré las opciones en los próximos meses para decidir cómo podría ser implementada.

VI. Conclusión

Para terminar, creo que está muy claro por qué considero a

“
 Para el año 2005
 deberíamos
 esforzarnos para
 que las
 exportaciones de
 Australia a
 Sudamérica
 alcancen los
 2.500 millones de
 dólares.”

Sudamérica como una posibilidad muy prometedora para los empresarios australianos. Les recomiendo a todos ustedes que examinen el presente estudio. Se trata de un documento detallado e integral que contiene valiosa información sobre Sudamérica, incluyendo la forma de penetrar en ese mercado y los desafíos que nos depara el futuro.

Las barreras comerciales han venido cayendo rápidamente en la región sudamericana. Nuestro gobierno y los empresarios australianos han estado dispuestos a aprovechar las oportunidades presentadas por un contexto comercial más liberal. Puedo garantizarles que este gobierno continuará trabajando estrechamente con ustedes para aprovechar al máximo nuestras oportunidades en esta parte cada vez más importantes del mundo.

El horror económico

Este artículo está constituido por la primera sección del libro titulado "El horror económico", en el cual la autora analiza el actual debate en torno al tema del desempleo, la marginación y las desigualdades sociales, desde una perspectiva diferente a la generalmente abordada. La base de su planteamiento reside en sostener que dichos fenómenos no corresponden a una ni a muchas crisis sino a una profunda mutación, más que de la sociedad, de la civilización en su conjunto. En su opinión, la urgencia invita a investigar. Eliminadas las soluciones ficticias y las versiones engañosas, tal vez tendremos la oportunidad de descubrir y abordar la verdadera naturaleza de los problemas que nos afligen. A partir de entonces se puede tratar de aclararlos y —aunque no hay certeza de ello— resolverlos.

The Economic Horror

This article is an excerpt from the first section of the book "The Economic Horror" in which the author analyses from a new perspective the current debate on unemployment, poverty and social inequality. The author bases her argument on the assertion that such phenomena do not mirror one or many crisis, but rather a profound mutation not of society but of civilization as a whole. In her opinion, the urgency of the situation merits further investigation. Once we are able to move away from fictitious and deceptive solutions, then perhaps we will be able to discover and tackle the real nature of our problems.

L'horreur économique

Cet article correspond à la première section du livre intitulé: «L'horreur économique», où l'auteur analyse le débat actuel sur la question du chômage, de la marginalisation et des inégalités sociales, dans une optique distincte de celle généralement retenue. Son argumentation part du principe que ces phénomènes ne naissent pas d'une crise unique ou de crises multiples, mais d'une profonde mutation de l'ensemble de la civilisation plus que de la société. Selon l'opinion répandue, insister pour poser un problème sans avoir la certitude qu'il existe une solution constitue malheureusement un blasphème, une hérésie absurde. Elle est toutefois d'avis que l'urgence de la question invite à la recherche. Une fois les solutions fictives et les versions fallacieuses éliminées, peut-être nous sera-t-il loisible de découvrir et d'aborder la véritable nature des problèmes qui nous touchent. On pourra dès lors s'efforcer de les élucider et de les résoudre, même si cela n'a rien de certain.

O horror econômico

O presente artigo corresponde à primeira seção do livro "O horror econômico", no qual a autora analisa o atual debate em torno do tema do desemprego, da marginalidade e das desigualdades sociais, através de uma perspectiva diferente da que é geralmente utilizada. Sua proposta está baseada em que estes fenômenos não correspondem a uma nem a muitas crises, pelo contrário correspondem mais a uma profunda mutação da sociedade, da civilização no seu conjunto. Na sua opinião, a urgência impulsiona a pesquisa. Eliminadas as soluções fictícias e as versões duvidosas, talvez tenhamos a oportunidade de descobrir e abordar a verdadeira natureza dos problemas que nos preocupam. A partir daí pode-se tentar esclarecê-los e —embora não se tenha certeza disso— resolvê-los.

El horror económico

→ **Viviane Forrester**

Novelista y crítica literaria francesa

Con autorización de la autora, se reproduce el primer capítulo del libro «El horror económico», editado en español por el Fondo de Cultura Económica.

Vivimos en medio de una falacia descomunal: un mundo desaparecido que nos empeñamos en no reconocer como tal y que se pretende perpetuar mediante políticas artificiales. Millones de destinos son destruidos, aniquilados por este anacronismo debido a estrategias pertinaces destinadas a mantener con vida para siempre nuestro tabú más sagrado: el trabajo.

En efecto, disimulado bajo la forma perversa de «empleo», el trabajo constituye el cimiento de la civilización occidental, que reina en todo el planeta. Se confunde con ella hasta el punto de que, al mismo tiempo que se esfuma, nadie pone oficialmente en tela de juicio su arraigo, su realidad ni menos aún su necesidad. ¿Acaso no rige por principio la distribución y por consiguiente la supervivencia? La maraña de transacciones que derivan de él nos parece tan indiscutiblemente vital como la circulación de la sangre. Ahora bien, el trabajo, considerado nuestro motor natural, la regla del juego de nuestro tránsito hacia esos lugares extraños adonde todos iremos a parar, se ha vuelto hoy una entidad desprovista de contenido.

Nuestras concepciones del trabajo y por consiguiente del desempleo en torno de las cuales se desarrolla (o se pretende desarrollar) la política se han vuelto ilusorias, y nuestras luchas motivadas por ellas son tan alucinadas como la pelea de Don Quijote con sus molinos de viento. Pero nos formulamos siempre las mismas preguntas quiméricas para las cuales, como muchos saben, la única respuesta es el desastre de las vidas devastadas por el silencio y de las cuales nadie recuerda que cada una representa un destino. Esas preguntas perimidas, aunque vanas y angustiantes, nos evitan una angustia peor: la de la desaparición de un mundo en el que aún era posible formularlas. Un mundo en el cual sus términos se basaban en la realidad. Más aún: eran la base de esa realidad. Un mundo cuyo clima aún se mezcla con nuestro aliento y al cual pertenecemos de manera visceral, ya sea porque obtuvimos beneficios en él,

“

El trabajo, considerado nuestro motor natural, la regla del juego de nuestro tránsito hacia esos lugares extraños adonde todos iremos a parar, se ha vuelto hoy una entidad desprovista de contenido.

”

ya sea porque padecemos infortunios. Un mundo cuyos vestigios trituramos, ocupados como estamos en cerrar brechas, remendar el vacío, crear sustitutos en torno de un sistema no sólo hundido si no desaparecido.

¿Con qué ilusión nos hacen seguir administrando crisis al cabo de las cuales se supone que saldríamos de la pesadilla? ¿Cuándo tomaremos conciencia de que no hay una ni muchas crisis sino una mutación, no la de una sociedad sino la mutación brutal de toda una civilización? Vivimos una nueva era, pero no logramos visualizarla. No reconocemos, ni siquiera advertimos, que la era anterior terminó. Por consiguiente, no podemos elaborar el duelo por ella, pero dedicamos nuestros días a momificarla. A demostrar que está presente y activa, a la vez que respetamos los ritos de una dinámica ausente. ¿A qué se debe esta proyección de un mundo virtual, de una sociedad sonámbula devastada por problemas ficticios... cuando el único problema verdadero es que aquéllos ya no lo son sino que se han convertido en la norma de esta época a la vez inaugural y crepuscular que no reconocemos?

Por cierto, así perpetuamos lo que se ha convertido en un mito, el más venerable que se pueda imaginar: el mito del trabajo vinculado con los engranajes íntimos o públicos de nuestras sociedades. Prolongamos desesperadamente las transacciones cómplices hasta en la hostilidad, rutinas profundamente arraigadas, un estribillo cantado desde antaño en familia... una familia desgarrada, pero atenta a ese recuerdo compartido, ávida de los rastros de un denominador común, de una suerte de comunidad aunque sea fuente y sede de las peores discordias, las peores infamias. ¿Cabría decir, de una suerte de patria? ¿De un vínculo orgánico tal que cualquier desastre es preferible a la lucidez, a la comprobación de la pérdida, cualquier riesgo es más aceptable que la percepción y conciencia de la extinción del que fuera nuestro medio?

A partir de ahora nos corresponden los medicamentos suaves, las farmacopeas vetustas, las cruentas cirugías, las transfusiones sin ton ni son (que benefician sobre todo a ciertos personajes). A nosotros nos corresponden los discursos tranquilizantes y pontificadores, el catálogo de las redundancias, el encanto reconfortante de las eternas cantilenas que disimulan el silencio severo, inflexible de la incapacidad; uno las escucha atónito, agradecido de verse sustraído a los espantos de la vacuidad, reconfortado al mecerse al ritmo de las necesidades familiares.

Pero detrás de las supercherías, bajo los subterfugios oficializados, las pretendidas «operaciones» cuya ineficacia se

conoce de antemano, el espectáculo morosamente asimilado, aparece el sufrimiento humano, real y grabado en el tiempo, en ese que trama la verdadera Historia siempre oculta. Sufrimiento irreversible de las masas sacrificadas, lo que viene a significar conciencias torturadas y negadas una por una.

En todas partes se habla constantemente del «desempleo». Sin embargo, se despoja al término de su sentido verdadero porque oculta un fenómeno distinto de aquel, totalmente obsoleto, que pretende indicar. No obstante, nos hacen al respecto laboriosas promesas, generalmente falaces, que nos permiten vislumbrar cantidades ínfimas de puestos de trabajo ágilmente emitidos (saldados) en el mercado; porcentajes despreciables en comparación con los millones de individuos excluidos del trabajo asalariado y que, tal como van las cosas, seguirán en esa condición durante décadas. ¿Y en qué estado se encontrarán la sociedad, ellos y el «mercado del empleo»?

Es verdad que no faltan las alegres imposturas, como por ejemplo aquella que eliminó de las estadísticas entre 250.000 y 300.000 desocupados de un solo golpe... al borrar a los que trabajan por lo menos 78 horas mensuales, es decir, menos de dos semanas y sin estabilidad!. ¡Había que pensar en eso! Recordar también que es sólo un cálculo, que no tiene la menor importancia modificar la suerte de los cuerpos y las almas disimulados bajo las cifras de las estadísticas. Lo que cuenta son las cifras aunque no correspondan a un número real, a algo orgánico, al menor resultado, aunque no sean sino la manifestación de una fullería. ¡Travesuras alegres! Como la de un gobierno francés que se pavoneaba feliz, cantando victoria. ¿Había disminuido el desempleo? Por cierto que no. Al contrario, había aumentado... ¡pero menos que el año anterior!

Pero mientras se distrae así a la gente, millones de personas, digo bien, *personas*, puestas entre paréntesis, tienen derecho por un tiempo indeterminado, acaso sin otro límite que la muerte, a la miseria o su amenaza próxima, con frecuencia a la pérdida del techo, de la consideración social e incluso de la autoestima. Sólo pueden aspirar a la angustia de la inestabilidad o el naufragio de la propia identidad. Al más vergonzoso de los sentimientos: la vergüenza. Porque cada uno aún se cree (se le alienta a creerse) el amo frustrado de su destino, cuando en realidad es una cifra introducida por el azar en una estadística.

Hay multitudes de seres que bregan, solos o en familia, para evitar o no caer en exceso y antes de tiempo, en el estancamiento. Otros, en la periferia, temen y corren el riesgo de caer en ese estado.

Lo más nefasto no es el desempleo en sí sino el sufrimiento

“

*Lo más nefasto
no es el
desempleo en sí,
sino el
sufrimiento que
engendra y que
deriva de su
insuficiencia con
respecto a
aquello que la
define.*

”

“

En la actualidad, un desempleado no es objeto de una marginación transitoria, ocasional, que sólo afecta a determinados sectores; está atrapado por una implosión general. Es víctima de una lógica planetaria que supone la supresión de lo que se llama trabajo

”

que engendra y que deriva en buena medida de su insuficiencia con respecto a aquello que lo define; con respecto a aquello que proyecta el término «desempleo», que si bien ha perdido vigencia, aún sigue determinando su significado. El fenómeno *actual* del desempleo ya no es lo que designa ese término, pero se pretende encontrarle solución y, sobre todo, juzgar a los desempleados sin tener en cuenta ese hecho y en función del reflejo de un pasado destruido. En realidad, aún no se ha precisado ni definido la forma contemporánea de lo que aún se llama desempleo, y por consiguiente no se la ha tenido en cuenta. La verdad es que no tiene nada que ver con lo que habitualmente se llama «desempleo» y «desempleados»; aunque se dice que el problema está en el centro de las preocupaciones generales, en realidad se oculta el fenómeno verdadero.

En la actualidad, un desempleado no es objeto de una marginación transitoria, ocasional, que sólo afecta a determinados sectores; está atrapado por una implosión general, un fenómeno comparable con esos maremotos, huracanes o tornados que no respetan a nadie y a quien nadie puede resistir. Es víctima de una lógica planetaria que supone la supresión de lo que se llama trabajo, es decir, de los puestos de trabajo.

Pero aún hoy se pretende que lo social y económico están regidos por las transacciones realizadas a partir del trabajo cuando éste ha dejado de existir. Las consecuencias de este desfase son crueles. Se trata y se juzga a los sin trabajo, víctimas de esa desaparición, en función de los criterios propios de la época en que abundaban los puestos de trabajo. Despojados de empleo, se los culpa por ello, se los engaña y tranquiliza con promesas falsas que anuncian el retorno próximo de la abundancia, la mejoría rápida de la coyuntura afectada por los contratiempos.

De ahí resulta la marginación inexorable y pasiva de un número inmenso y creciente de «buscadores de empleo» que, irónicamente, por el hecho de serlo, se incorporan a una norma actual; norma que no es reconocida como tal ni siquiera por los marginados del trabajo, quienes por el contrario son los primeros (hay quien se asegura de que lo sean) en considerarse incompatibles con una sociedad de la cual, sin embargo, son el producto más natural. Se los convence de que son indignos de ella y sobre todo responsables por su situación, a la que encuentran envilecedora (por ser envilecida) e incluso reprochable.

Se acusan de aquello de lo cual son víctimas. Se juzgan con la mirada de quienes los juzgan, adoptan esa mirada que los ve culpables y a continuación se preguntan qué incapacidad, qué vocación de fracaso, qué mala voluntad, qué errores los arroja-

ron a semejante situación. A pesar de la irracionalidad de las acusaciones, los acosa la desaprobación general. Se reprochan -como se les reprocha- por llevar una vida miserable o estar al borde de ella. Una vida con frecuencia «subsidiada» (por lo demás, por debajo de un umbral tolerable).

Estos reproches que se les hace y ellos mismos se hacen se basan en nuestras percepciones desfasadas de la coyuntura, en viejas opiniones antes infundadas, hoy redundantes, más torpes y absurdas que nunca; sin el menor vínculo con el presente. Todo esto, que no tiene nada de inocente, les inculca esa vergüenza, ese sentimiento de ser indignos que conduce a la sumisión plena. El oprobio desalienta toda reacción distinta de la resignación mortificada.

Porque nada debilita ni paraliza tanto como la vergüenza. Ella altera al individuo hasta la raíz, agota las energías, admite cualquier despojo, convierte a quienes la sufren en presa de otros; de ahí el interés del poder en recurrir a ella e imponerla. La vergüenza permite imponer la ley sin hallar oposición y violarla sin temer la protesta. Genera el *impasse*, paraliza cualquier resistencia, impide rechazar, desmitificar, enfrentar la situación. Distrae de todo aquello que permitiría rechazar el oprobio y exigir un ajuste de cuentas político con el presente. Más aún, permite explotar esta resignación, así como el pánico virulento que ella misma ayuda a crear.

La vergüenza debería cotizarse en la Bolsa: es un factor importante de las ganancias.

La vergüenza es un valor contante y sonante, como el sufrimiento que la provoca o que ella suscita. Por consiguiente, no sorprende ver la saña inconsciente, diríase característica, con que se trata de reconstituir y rellenar a voluntad aquello que la origina: un sistema difunto y fracasado, pero cuya prolongación artificial permite ejercer subrepticamente vejaciones y despotismos de buena ley en nombre de la cohesión social».

Sin embargo, en este sistema sobrenada una pregunta esencial, jamás formulada: «¿Es necesario 'merecer' el derecho de vivir?» Una ínfima minoría, provista de poderes excepcionales, propiedades y derechos considerados naturales, posee de oficio ese derecho. En cambio el resto de la humanidad, para «merecer» el derecho de vivir, debe demostrar que es «útil» para la sociedad, es decir, para aquello que la rige y la domina: la economía confundida más que nunca con los negocios, la economía de mercado. Para ella, «útil» significa casi siempre «rentable», es decir que le dé ganancias a las ganancias. En una palabra, significa «empleable» («explotable» sería de mal gusto).

Este mérito —mejor dicho, este derecho a la vida— pasa por el

“

Salvo una ínfima minoría, el resto de la humanidad, para «merecer» el derecho de vivir, debe demostrar que es «útil» para la sociedad, es decir, para aquello que la rige y la domina: la economía confundida más que nunca con los negocios.

”

deber de trabajar, de estar empleado, que a partir de entonces se vuelve un derecho imprescriptible sin el cual el sistema social sería una vasta empresa de asesinato.

¿Pero qué sucede con el derecho de vivir cuando éste ya no funciona, cuando se prohíbe cumplir el deber que da acceso al derecho, *cuando se vuelve imposible cumplir con la obligación?* Se sabe que hoy están permanentemente cerrados estos accesos a los puestos de trabajo, que a su vez han prescrito debido a la ineficiencia general, el interés de algunos o el curso de la Historia... todo colocado bajo el signo de la fatalidad. Por lo tanto, ¿es normal o siquiera lógico imponer aquello que falta por completo? ¿Es siquiera *legal* imponer como condición necesaria para la supervivencia aquello que no existe?

No obstante, se busca obstinadamente perpetuar este fiasco. Se da como norma un pasado trastornado, un modelo perimido; se imprime a las actividades económicas, políticas y sociales un rumbo oficial basado en esta carrera de fantasmas, esta invención de sucedáneos, esta distribución prometida y siempre postergada de lo que ya no existe; se sigue fingiendo que no hay *impasse*, que se trata solamente de pasar las consecuencias malas y transitorias de errores reparables.

¡Qué embuste! Tantos destinos masacrados con el solo fin de construir la imagen de una sociedad desaparecida, basada en el trabajo y no en su ausencia; ¡tantas vidas sacrificadas al carácter ficticio del adversario que se promete vencer, a los fenómenos ilusorios que se pretende querer reducir y poder controlar!

¿Cuánto tiempo nos dejaremos engañar y consideraremos enemigos a aquellos que se nos indica: los adversarios desaparecidos? ¿Seguiremos cerrando los ojos a los peligros que se presentan, a los escollos reales? La nave ya naufragó, pero preferimos (y se nos alienta a ello) no reconocerlo y permanecer a bordo, refugiamos en un ambiente conocido antes que intentar, aunque fuese en vano, alguna forma de salvataje.

¡Seguimos rutinas insólitas! No se sabe si es cómico o siniestro que ante la falta constante, indesarraigable y creciente de puestos de trabajo se obligue a los millones de desempleados, cada día laborable de la semana, el mes, el año, a salir a la búsqueda «efectiva y permanente» de ese trabajo que ya no existe. Cada día, semana, mes, año, se los condena a postularse en vano, frustrados de antemano por las estadísticas.

Porque hacerse rechazar cada día laborable de cada semana, mes e incluso año, ¿no sería un empleo, un oficio, una profesión? ¿No sería un puesto, un trabajo, incluso un aprendizaje? ¿Es un destino verosímil? ¿Una ocupación racional? ¿Una

“

No se sabe si es cómico o siniestro que ante la falta constante y creciente de puestos de trabajo se obligue a los millones de desempleados cada día laborable, a salir a la búsqueda «efectiva y permanente» de ese trabajo que ya no existe.

”

forma recomendable de emplear el tiempo?². Esto se asemeja más bien a un intento de demostrar que los ritos del trabajo se perpetúan, que los interesados se interesan, que llevados por un optimismo conmovedor forman filas ante las ventanillas de las Bolsas de Trabajo, detrás de las cuales se amontonarían los puestos de trabajo virtuales, insólita y transitoriamente desviados por corrientes adversas. En tanto sólo subsiste la ausencia provocada por su desaparición...

A golpes de negativas, de sucesivos rechazos, ¿no se crea una puesta en escena destinada a convencer a esos «solicitantes» de su nulidad? ¿A inculcar en el público la imagen de su derrota y propagar la idea (falsa) de la responsabilidad, culpable y castigada, de aquellos que pagan el error general o la decisión de algunos con la ceguera de todos, incluida la propia? ¿A mostrar en público su *mea culpa*, a la cual por otra parte adhieren? Vencidos.

Son otras tantas vidas amarradas, acorraladas, zamarreadas, desmoronadas, tangentes a una sociedad en retroceso. Entre esos desposeídos y sus contemporáneos se alza una suerte de ventana cada vez menos transparente. Y puesto que son cada vez menos visibles, puesto que se los quiere borrar, apartar de esta sociedad, se los llama *excluidos*. Por el contrario, están sujetos, encarcelados, *includidos* hasta la médula! Son absorbidos por ella, fagocitados, relegados para siempre, deportados y repudiados en su sitio, exiliados, sometidos y desposeídos, pero tan molestos: ¡unos estorbos! jamás se los expulsa del todo, no, ¡jamás en exceso! Includidos, demasiado includidos y repudiados.

Es la única manera de preparar una sociedad de esclavos definidos exclusivamente por su esclavitud. Pero, ¿de qué sirve atiborrarse de esclavos si su trabajo es superfluo? Como en un eco a la pregunta que «sobrenadaba» un poco más arriba, nace otra que uno teme escuchar: ¿es «útil» una vida que no le da ganancias a las ganancias?

Aquí aparece quizá la sombra, el anuncio o el rastro de un crimen. No es poca cosa cuando una sociedad lúcida, sofisticada, conduce a toda una «población» (en el sentido que le dan los sociólogos) como quien no quiere la cosa hasta los extremos del vértigo y la fragilidad: a las fronteras de la muerte y tal vez más allá. Tampoco es poca cosa inducir a aquellos a quienes avasalla a buscar, mendigar un trabajo, de cualquier tipo y a cualquier precio (es decir, el menor). Y si no todos se entregan en cuerpo y alma a la búsqueda vana, la opinión general es que deberían hacerlo.

Y aún no es poca cosa que los detentadores del poder

económico, es decir, del poder, tengan a sus pies a esos agitadores que hasta ayer reclamaban, reivindicaban, combatían. Qué placer verlos implorar por aquello que hasta ayer denostaban y hoy anhelan con fervor. Y tampoco es poca cosa tener a su merced a los otros, los que al poseer un salario, un puesto, se cuidarán de la menor agitación, temerosos de perder esas conquistas tan escasas, tan preciosas y precarias, para unirse a la cohorte porosa de los «hundidos en la miseria».

En vista de cómo descartan a hombres y mujeres en función de un mercado de trabajo errático, cada vez más virtual, comparable a la «piel de zapa», un mercado del cual dependen ellos y sus vidas pero que no depende más de ellos; de cómo con frecuencia no se los contrata ni se los contratará más, y cómo vegetan, sobre todo los jóvenes, en un vacío sin límites, degradante, en el cual se las ven negras; de cómo, a partir de entonces, la vida los maltrata y se la ayuda a maltratarlos; de que hay algo peor que la explotación del hombre por el hombre: la ausencia de explotación... ¿cómo evitar la idea de que al volverse inexplotables, imposibles de explotar, innecesarias para la explotación porque ésta se ha vuelto inútil, las masas y cada uno dentro de ellas pueden echarse a temblar?

Pues bien, la pregunta, «¿es 'útil' una vida que no le da ganancias a las ganancias?», que a su vez es eco de «¿es necesario 'merecer' la vida para tener el derecho de vivir?» despierta el miedo insidioso, el pavor difuso, pero justificado, de que se tenga por superfluo a un gran número de seres humanos, incluso a la mayoría. No inferiores ni réprobos: superfluos. Y por ello nocivos. Y por ello...

Este veredicto aún no ha sido pronunciado ni enunciado, indudablemente ni siquiera pensado de manera consciente. Vivimos en democracia. Para el conjunto de la población, el propio *conjunto* todavía es objeto de un interés real, vinculado con sus culturas, con afectos profundos, adquiridos o espontáneos, aunque a la vista de todos aparece una indiferencia creciente. No olvidemos que este *conjunto* también representa a una clientela electoral y consumidora que genera otra clase de «interés» y lleva a los políticos a movilizarse en torno de los problemas de «trabajo» y «desempleo», convertidos en problemas de rutina; a oficializar esos problemas falsos o al menos mal planteados; a ocultar cualquier verificación y proporcionar a corto plazo siempre las mismas respuestas anémicas a las preguntas artificiales. No es cuestión —¡lejos de ello!— de eximirlos de buscar soluciones, siquiera parciales y precarias. Pero el efecto principal de sus chapucerías es dar a un sistema agotado

“

La pregunta «es necesario merecer la vida para tener el derecho de vivir», despierta el miedo insidioso, pero justificado, de que se tenga por superfluo a un gran número de seres humanos, incluso la mayoría.

”

la *aparición* de que funciona aunque sea mal, y sobre todo prolongar la vida de instituciones y jerarquías perimidas.

Nuestra larga experiencia con estas rutinas crea la ilusión de que las dominamos y a la vez les confiere cierto aire de inocencia, una cierta impronta de humanismo, y sobre todo las rodea de resguardos legales como otras tantas barandas. En verdad, vivimos en democracia. Sin embargo, falta poco para expresar la palabra amenazante, que acaso ya se murmura: 'Superfluos...».

¿Qué sucedería si desapareciera la democracia? ¿No aparecería el riesgo de formular el «exceso» (que por otra parte se acrecentará inexorablemente)? ¿De pronunciarlo y de esa manera consagrarlo? ¿Qué sucedería si el «mérito» del cual dependería más que nunca el derecho de vivir, y el derecho en sí mismo, fueran juzgados y administrados por un régimen autoritario?

No ignoramos, no podemos fingir que ignoramos, que al horror nada le es imposible y que las decisiones humanas no conocen límites. De la explotación a la exclusión, de ésta a la eliminación e incluso a desastrosas explotaciones aún desconocidas: ¿es ésta una hipótesis inconcebible? Sabemos por experiencia que la barbarie, siempre latente, se conjuga de maravillas con la mansedumbre de esas mayorías que saben incorporar el horror a la frivolidad ambiente.

Se advierte que frente a ciertos peligros, virtuales o no, es el sistema basado en el trabajo (aún reducido al estado de sombra) el que aparece como nuestra defensa, lo cual acaso justifica que nos aferremos regresivamente a esas normas que ya no tienen vigencia. Pero no por ello es menos cierto que el sistema descansa sobre cimientos podridos, más permeables que nunca a toda forma de violencia y perversidad. Sus rutinas, aparentemente capaces de atenuar o demorar lo peor, giran en el vacío y nos mantienen adormecidos en aquello que en otra parte he llamado la «*violencia de la calma*»³. Es la más peligrosa, la que permite a las demás desencadenarse sin obstáculos; proviene de un conjunto de imposiciones derivado de una tradición terriblemente larga de leyes clandestinas. «La calma de los individuos y las sociedades se obtiene mediante el ejercicio de antiguas fuerzas coercitivas subyacentes, de una violencia enorme y tan eficaz que pasa inadvertida», y que en última instancia se la incorpora a tal punto que deja de ser necesaria. Esas fuerzas nos coaccionan sin necesidad de manifestarse. Lo único que aparece a la vista es la calma a la que nos vemos reducidos incluso antes de haber nacido. Esa violencia, agazapada en la calma instituida por ella, se prolonga y actúa,

“

De la explotación a la exclusión, de está a la eliminación e incluso a desastrosas explotaciones aún desconocidas ¿es ésta una hipótesis inconcebible?

”

indetectable. Entre otras funciones, vigila los escándalos que ella misma disimula para imponerlos mejor, y suscita una resignación generalizada tal, que uno ya no sabe a qué se ha resignado: ¡tan hábil es para imponer el olvido!

Contra ella no hay otra arma que la exactitud y la frialdad de la verificación. La crítica es más espectacular pero menos drástica porque entra en el juego propuesto y acepta sus reglas, les da legitimidad incluso al oponerse a ellas. Resulta así que «desbaratar» es la palabra clave. Se trata de desbaratar la inmensa y febril partida planetaria cuyos premios nunca se conocen, ni la clase de espectáculo que nos brinda (o quién nos lo brinda) y detrás de la cual se jugaría otra.

A los fines de la verificación, nunca está de más poner en duda incluso la existencia de los problemas ni poner en tela de juicio sus términos. Sobre todo cuando esos problemas implican los conceptos de «trabajo» y «desempleo» en torno de los cuales desgranar sus melopeas los políticos de todas las tendencias y se cantan letanías de soluciones banales, superficiales, machaconas, que se sabe son ineficaces, que no contienen la desgracia acumulada y ni siquiera la contemplan.

El mejor ejemplo de ello es que los textos, los tratados que analizan los problemas del trabajo y por ende del desempleo, en realidad sólo tratan sobre la ganancia que conforma su base, su matriz, pero sin mencionarla jamás. Aunque en ese terreno calcinado la ganancia sigue siendo el gran ordenador, se la conserva en secreto. Persiste más allá, considerada tan evidente que va de suyo. Todo se organiza, prevé, prohíbe y realiza en función de la ganancia, que por lo tanto parece insoslayable, unida al meollo mismo de la vida hasta el punto que no se la distingue de ella. Opera a la vista de todos, pero no se la percibe. Aparece activamente por todas partes pero jamás se la menciona a no ser bajo la forma de esas púdicas «creaciones de riquezas» consideradas beneficiosas para toda la especie humana y proveedoras de multitudes de puestos de trabajo.

Por consiguiente, todo cuanto afecta a esas riquezas es criminal. Hay que conservarlas a toda costa, jamás ponerlas en tela de juicio, olvidar (o fingir que se olvida) que siempre benefician al mismo grupo reducido de personas, cuyo poder se acrecienta constantemente para imponer esa ganancia (que es suya) como única lógica, como la sustancia misma de la existencia, el pilar de la civilización, la garantía de la democracia, el móvil (fijo) de toda movilidad, el centro neurálgico de toda circulación, el motor invisible e inaudible, intocable, de nuestras actividades.

Por consiguiente, la ganancia tiene la prioridad; es el origen de todo, como una suerte de *big bang*. Sólo después de garantizar y deducir la parte que le toca a los negocios —a la economía de mercado— se tiene en cuenta (cada vez menos) a los demás sectores, entre ellos los de la ciudad. Ante todo está la ganancia, en función de la cual se instituye lo demás. Sólo después se distribuyen las sobras de las dichas «creaciones de riquezas» sin las cuales, se nos dice, no habría nada, ni siquiera esas migajas que por otra parte se van reduciendo: no hay otra reserva de trabajo ni de recursos.

«¡Dios nos libre de matar a la gallina de los huevos de oro!», decían las niñeras al insistir en la necesidad de que hubiera ricos y pobres. «Siempre harán falta los ricos. Si no existieran, ¿me quieres decir qué harían los pobres?» ¡Eran unas verdaderas políticas, esas niñeras, magníficas filósofas! Habían comprendido.

La prueba: sordos a sus verdaderas intenciones, seguimos escuchando los halagos engañosos de esos poderes que veneraban las niñeras. Ellos por otra parte nos halagan y mienten cada vez menos: a tal punto han inculcado sus postulados y su credo en las masas planetarias anestesiadas. ¿De qué sirve derrochar energía para persuadir a personas convencidas o al menos desarmadas por años de propaganda?

Esta propaganda eficaz supo apoderarse, lo que no es baladí, de una serie de términos positivos, seductores, para acapararlos, tergiversarlos y conservarlos juiciosamente. Así pues, tenemos un mercado libre para obtener ganancias; *planes sociales* encargados de expulsar de su trabajo, al menor costo posible, a hombres y mujeres que a partir de entonces quedan privados de medios de subsistencia e incluso de un techo; un Estado providencial que actúa como si reparara las injusticias flagrantes, a menudo inhumanas. Y a ellos se suman esos *beneficiarios* que se sienten humillados por hallarse en tal estado (y lo están), cuando no se considerará «beneficiario», de la cuna a la tumba, a un heredero.

¿Baladí?

No escuchamos el doblar de las campanas por ciertas palabras. Si las palabras «trabajo» y por consiguiente «desempleo» persisten despojadas del sentido que aparentan transmitir, es porque en virtud de su carácter sagrado, imponente, ayudan a conservar los restos de una organización caduca, pero capaz de salvaguardar durante un tiempo la «cohesión social» a pesar de su «fractura»... ¡y así se enriquece la lengua!

Por el contrario, cuántos términos caen en el encanto del

desuso: «ganancia», por cierto, pero también, por ejemplo, «proletariado», «capitalismo», «explotación», ¡incluso esas «clases» por ahora impermeables a toda «lucha»! Emplear esos arcaísmos sería un acto heroico. ¿Quién aceptaría de buen grado el papel de fisgón iluminado, de bobo desinformado, de sabio versado en cuestiones tan actuales como el transporte en carroza? ¿Quién apreciaría el derecho de tener las cejas, no fruncidas por la furia sino alzadas en una mirada atónita e incrédula no exenta de compasión? «De todas maneras, usted no querrá decir que... Usted no pretenderá... Cayó el muro de Berlín, ¿sabía usted? ¿A usted realmente le gustaba la Unión Soviética? ¿Stalin? Pero la libertad, el mercado libre... ¿no?» Y frente a semejante individuo atrasado, conmovedor de tan *kitsch*, sólo cabe una dulce sonrisa.

Sin embargo, su contenido hace necesario rescatar estas palabras del índice, caso contrario su contenido oculto, jamás expresado ni verificado, es prolongado sin fin. Castrado de estos términos, ¿cómo podría el lenguaje rendir cuenta de la Historia, que está cargada de ellos y continúa acarreándolos en silencio?

¿Están prohibidos o perdieron su sentido porque una monstruosa empresa totalitaria los empleó e incluso promovió? ¿Debemos rechazar por decreto de la autoridad, maquinalmente, lo que otros aceptaban de la misma manera? ¿La autoridad y lo maquinal son lo único que persiste? ¿El stalinismo habrá erradicado todo, incluso a partir de su ausencia, hasta el punto absurdo de no autorizar sino el silencio de los mediadores, los árbitros, los intérpretes e incluso los interlocutores válidos? ¿Le permitiremos determinar esos mutismos, esas amputaciones del lenguaje que mutilan el pensamiento? Es evidente que la autoridad del razonamiento lacunar, organizado en torno de sus lagunas, impide cualquier análisis, cualquier reflexión seria... y con mayor razón cualquier refutación de lo que se ejerce sin decirlo.

Si a esos vocabularios, herramientas del pensamiento capaces de expresar los sucesos, no sólo se los declara sospechosos sino que se los decreta vacíos de contenido, y si en su contra se esgrime la más eficaz de las amenazas, la del ridículo, ¿qué armas, qué aliados les quedan a aquellos a quienes sólo un examen estricto de la situación los salvaría no tanto de la miseria y el ultraje como de sentirse avergonzados de ellos y de ser olvidados en vida?

¿Cómo llegamos a semejante amnesia, a esta memoria lacónica, al olvido del presente? ¿Qué sucedió para que reinen hoy semejante impotencia de un lado y dominación del otro; la aceptación generalizada de ambas; semejante hiato? No hay

“

¿Qué armas, qué aliados les quedan a aquellos a quienes sólo un examen estricto de la situación los salvaría no tanto de la miseria y el ultraje como de sentirse avergonzados de ellos y de ser olvidados en vida?

”

lucha alguna, salvo la que reivindica un espacio creciente para una economía de mercado, si no triunfante al menos omnipotente, y que por cierto posee una lógica propia a la cual no se enfrenta ninguna otra. Todos parecen participar del mismo campo, considerar que el estado actual de las cosas es el único natural, que el punto al que ha llegado la Historia es el que todos esperaban.

Nadie apoya a los condenados. El otro discurso ahoga todos los demás. Impera una atmósfera totalitaria. Atterrador. Y no hay otros comentarios que los del señor Homais⁴, más sempiterno, oficial, solemne y plural que nunca. Sus monólogos. La ponzoña que destila.

Notas

1. 1º de agosto de 1995.

2. ¿Hay algo de enseñanza, de proyecto para el futuro, en esos pequeños sainetes que supuestamente remedan una «participación en el mundo del trabajo», un símil de la entrada

a las grandes «empresas» y que en general obligan a realizar tareas imprecisas y mal pagas a unos cuantos aprendices o jóvenes marginados de las estadísticas, pesadilla de todos los gobiernos?

3. Forrester, V., La

violence du calme, París, Seuil, 1980.

4. Personaje de Madame Bovary de Flaubert, encarnación de la pedantería y del materialismo grosero, que arrastra a la protagonista a la ruina económica. [N. del T.]

El Area de Libre Comercio de las Américas: la hora de las decisiones
 El proceso de establecimiento de un área de libre comercio hemisférico, iniciado en diciembre de 1994 en la Cumbre de las Américas, en Miami, se acerca a un momento determinante: existe consenso entre los países en lanzar las negociaciones en la próxima Cumbre de Presidentes de Santiago de Chile, en marzo de 1998, con base en los preparativos técnicos adelantados hasta esa fecha.

El boletín de la Secretaría Permanente efectúa un balance del proceso, presenta los principales puntos de consenso y divergencia y concluye que las decisiones adoptadas en la Cumbre de Miami conforman una agenda hemisférica de interés común que va más allá de los aspectos comerciales y requiere de un tratamiento y atención similar al que se ha aplicado a la creación del ALCA.

The Free Trade Area of the Americas: A Time for Decisions

The process toward the creation of an hemispheric free trade area, which began in December 1994 at the Summit of the Americas held in Miami, is approaching a decisive moment: There is a consensus among countries to launch the negotiations at the next Presidential Summit, to be held on March 1998, in Santiago, on the basis of the technical work carried out to that date. The Permanent Secretariat's newsletter evaluates the process, presents the main points of consensus and disagreement, and concludes by pointing out that the decisions adopted at the Miami Summit represent an hemispheric agenda of common interest, which goes beyond trade issues and requires the same treatment and attention that was granted to the creation of the FTAA.

La Zone de libre-échange des Amériques: l'heure des décisions

Le processus d'instauration d'une zone de libre-échange continental entamé lors du Sommet des Amériques tenu en décembre 1994 à Miami en arrive à un moment crucial: les divers pays se sont accordés sur l'ouverture de négociations au prochain Sommet des présidents à Santiago du Chili en mars 1998, sur la base des préparatifs techniques menés à bien jusqu'à cette date. Le Bulletin du Secrétariat permanent dresse un bilan du processus, présente les principaux points d'accord et de divergence, et en conclue que les décisions adoptées au Sommet de Miami constituent un ordre du jour continental d'intérêt commun qui va au-delà des simples aspects commerciaux et requiert le même traitement et la même attention que la création de la Zone de libre-échange des Amériques.

A Área de Livre Comércio das Américas: a hora das decisões

O processo de estabelecimento de uma área de livre comércio hemisférico, que começou em dezembro de 1994 na Cúpula das Américas, em Miami, aproxima-se a um momento determinante: existe consenso entre os países para realizar as negociações na próxima Cúpula de Presidentes de Santiago do Chile, em março de 1998, sobre a base dos preparativos técnicos realizados até o presente.

O boletim da Secretaria Permanente efetua um balanço do processo, apresenta os pontos principais do consenso e as divergências e conclui que as decisões adotadas na Cúpula de Miami conformam uma agenda hemisférica de interesse comum que vai mais além dos aspectos comerciais e exige um tratamento e uma atenção similares aos realizados quando foi criada a ALCA.

El Area de Libre Comercio de las Américas: la hora de las decisiones

➔ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

Este informe se produjo días previos a la III Reunión de Ministros de Comercio de las Américas, celebrada en Belo Horizonte, del 15 al 16 de mayo de 1997.

I. Balance del Proceso (Diciembre 1994-Mayo 1997)

En lo que respecta al área del comercio, el proceso iniciado con la Cumbre de las Américas se ha desarrollado a nivel de tres instancias hemisféricas (presidencial, ministerial y técnica), cuyos principales logros pueden resumirse como sigue:

– **La Cumbre de Presidentes de Miami (1994)** adoptó el “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, que contiene, en cuanto al comercio, la decisión de establecer el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y la inversión, y de concluir las negociaciones a más tardar en el 2005. Se reconocen las asimetrías en los niveles de desarrollo de los países del hemisferio. Se establece el compromiso de cumplir con las normas multilaterales de comercio y de respaldar la instrumentación de lo acordado en la Ronda Uruguay.

– **Las dos Reuniones de Ministros de Comercio** (la primera en Denver, Colorado, en junio de 1994, y la segunda en Cartagena, Colombia, en marzo de 1996) definieron el programa de trabajo técnico destinado a preparar las negociaciones. Para ello se establecieron 11 grupos de trabajo (acceso a mercados; procedimientos aduaneros y normas de origen; inversión; barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; economías más pequeñas; servicios; competencia; propiedad intelectual; compras del sector público); dirigidos y coordinados por los

Viceministros de Comercio. La II Reunión Ministerial estableció que el ALCA representará un **acuerdo único** que integrará todas las obligaciones y derechos de las partes, y que será congruente con el art.XXIV del GATT de 1994 y el art.V del GATS (relativos a los acuerdos regionales). Se instó a todos los grupos de trabajo a tomar en cuenta el compromiso con las economías más pequeñas y las sugerencias que presente el grupo correspondiente a ese tema. Se acordó constituir, en la III Reunión Ministerial, a celebrarse en Belo Horizonte, Brasil, los días 13 y 14 de mayo, un grupo de trabajo sobre solución de controversias.

– **Los grupos de trabajo** han adelantado, de acuerdo con los términos de referencia definidos por los Ministros, en el levantamiento de inventarios de la información relevante en cada una de sus áreas temáticas a nivel hemisférico, la mejor comprensión de la normativa de comercio multilateral, la identificación de necesidades de cooperación y también han elaborado recomendaciones específicas sobre las negociaciones hemisféricas.

En resumen, ha habido logros importantes en cuanto al marco conceptual en el cual se debería ubicar la negociación del ALCA, y se ha profundizado el conocimiento mutuo, tanto en América Latina y el Caribe como en Estados Unidos y Canadá, del alcance político y de las complejidades técnicas de un acuerdo de este tipo y de los compromisos comerciales existentes en el hemisferio.

II. Las propuestas presentadas en las reuniones de Viceministros de Comercio

Recientemente Canadá, Chile, la CARICOM, la Comunidad Andina, Estados Unidos y el MERCOSUR han presentado propuestas sobre el contenido y las modalidades de la negociación. Dichas propuestas han sido recogidas en el proyecto de Declaración Ministerial que se adoptará en Belo Horizonte.

1. Nivel de obligaciones: Todas las propuestas coinciden en reiterar el objetivo de alcanzar una zona de libre comercio, en forma consistente con las normas de la OMC, aplicables al comercio de bienes, servicios, e inversiones; algunas se refieren a la posible inclusión de los “nuevos temas” sólo si han sido “madurados” a nivel multilateral o si se llega a consenso en cuanto a la conveniencia de incluirlos. La propuesta de los EE.UU. incluye una mención de la promoción de los “derechos humanos” y de la protección del medio ambiente y la de Canadá,

la creación de un foro para la discusión de otros temas como asuntos laborales y medio ambiente.

2. Enfoques y etapas de la negociación: Todas las propuestas se refieren a un "acuerdo único", entendido como un conjunto de obligaciones comunes, aceptadas por todos los países. El ALCA respetará los acuerdos bilaterales o subregionales existentes; pero, además, algunos mencionan la eventualidad de que el ALCA recoja las "mejores disposiciones" acordadas en los mismos. Respecto del calendario de negociación, las propuestas difieren en cuanto a las etapas y al contenido de cada una, como en cuanto a ciertas condiciones previas (en particular, la obtención del mandato negociador para los países cuya legislación nacional lo requiere, como es el caso de los EE.UU.).

3. El formato de las negociaciones: Se reitera la posibilidad de negociar mediante delegaciones nacionales o subregionales, en el caso de los esquemas que son uniones aduaneras. Parece haber consenso en que haya varios grupos de negociación, por áreas temáticas, pero algunas propuestas prevén la posibilidad de reducir el número de grupos en comparación con los grupos de trabajo actuales. Al igual que en el proceso preparatorio realizado hasta la fecha, los Viceministros de Comercio se encargarían de la conducción general de las negociaciones. El tema del apoyo de secretaría al proceso de negociaciones es objeto de ideas diferentes en las propuestas presentadas hasta la fecha. También hay varias propuestas en cuanto a la sede de la secretaría y de las negociaciones. La participación del sector privado es objeto de coincidencias, variando las sugerencias en cuanto a las modalidades de la consulta.

4. Facilitación de los negocios: Algunas de las propuestas prevén que, paralelamente al avance en las negociaciones, se logren resultados inmediatos a nivel de los negocios hemisféricos, mediante, por ejemplo, recomendaciones de los grupos de trabajo o de negociación. Otros conciben la facilitación de los negocios como la primera etapa de las negociaciones.

5. Economías más pequeñas: Las propuestas mencionan la necesidad de "medidas de ajuste" que tomen en cuenta las asimetrías de estas economías, tales como asistencia técnica, un mecanismo financiero *ad hoc*, y plazos diferenciados para el cumplimiento de los compromisos acordados en el ALCA.

La III Reunión de Ministros de Comercio que se celebrará en

Belo Horizonte, Brasil, los días 13 y 14 de mayo debería consolidar las propuestas presentadas en una Declaración (cuyo proyecto será previamente discutido a nivel de Viceministros). En la IV Reunión Ministerial que se celebrará en San José de Costa Rica, en febrero de 1998, los Ministros de Comercio deberán acordar las condiciones de la negociación que serán adoptadas en marzo por los Presidentes, en la Cumbre de Santiago de Chile.

Hasta la fecha, la Administración Clinton no tiene el mandato negociador del Congreso ("*fast track*"), indispensable tanto para cumplir con su compromiso de incluir a Chile en el TLCAN como para iniciar cualquier negociación comercial como el ALCA o como el otorgamiento de la "paridad TLCAN" a los países del Caribe y Centroamérica. Una enérgica acción del Ejecutivo para obtener el *fast track* sería la señal más efectiva del compromiso político de los EEUU con los objetivos del ALCA. (Ver los boletines del SELA "Antena de los EE.UU." No. 33 de Febrero 1997 y 34-35 de marzo 1997, y Craig VanGrasstek, "Las Elecciones Estadounidenses y el Debate sobre Política Comercial". *Capítulos*, SELA, No. 46, Abril-junio de 1996).

III. Los principales puntos de consenso

Una vez reiterado el objetivo central que había sido definido en la Cumbre de Miami, es decir el establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, tres puntos acordados en el proceso preparatorio parecen claves para el diseño y la instrumentación de ese objetivo:

— Por una parte, es importante haber dilucidado el hecho de que **el ALCA será un acuerdo producto de un proceso de negociación *ad hoc***, con características propias, distintas a las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y EEUU, y a las de los esquemas de integración subregional existentes.

— Por otra parte, **hay una referencia unánime a las normas de comercio multilateral acordadas en la Ronda Uruguay como el marco jurídico común**, e incluso, en muchas propuestas, **como el "piso" específico de la negociación. En estas propuestas, el ALCA sería una profundización hemisférica de la apertura comercial multilateral lograda en la Ronda**. Sin embargo, queda por ver cómo, en la práctica, se logrará articular, a la vez, el cumplimiento de los compromisos multilaterales (incluyendo los plazos diferenciados acordados en la

Ronda para los países en desarrollo) con la profundización del comercio hemisférico, y las preferencias establecidas en los esquemas de integración subregional. En este sentido, le corresponderá a cada grupo de negociación fijar, en su área temática, el "piso" acorde con las normas de la Ronda Uruguay, y el "techo" compatible con los compromisos intralatinoamericanos y caribeños existentes.

— Por último, retomando un principio establecido en la Cumbre de Miami, **se reconocen las asimetrías entre los 34 países participantes**, y el hecho de que se requerirán medidas ad hoc -aún no definidas- para equilibrar los resultados de las negociaciones, en particular, en lo que respecta a las economías más pequeñas. Sin embargo, cabe destacar que también parece haber consenso en que **los compromisos acordados en el ALCA serán de igual naturaleza para todos los países, aunque se establezcan plazos diferenciados de cumplimiento, y distintos tipos de cooperación y asistencia.**

IV. Los puntos de divergencia

Aparentemente, a la luz de los importantes consensos mencionados, las divergencias entre los participantes -en particular, a nivel de las propuestas presentadas recientemente- se refieren más al formato y a la metodología de las negociaciones que a los aspectos sustantivos. Pero sólo el proceso de negociación propiamente dicho podrá determinar hasta qué punto hay coincidencias en los conceptos y el alcance del ALCA en todas las materias, tradicionales o "nuevas".

Por el momento, los temas relativos al formato y a la organización de la negociación parecen ser objeto de las diferencias más importantes:

— En primer lugar, está en discusión la posibilidad de avanzar en la **negociación por etapas sucesivas o en todas las materias a la vez**. La negociación gradual, por etapas, tiene la ventaja de facilitar la participación de los países en el proceso, reduciendo el número de grupos que negocian simultáneamente en un momento determinado y facilitando una mayor calidad de la negociación; también permite priorizar las materias a negociar en función de los intereses inmediatos de los participantes (por ejemplo, los temas de antidumping pudieran ser considerados como prioritarios en comparación con el de competencia o de propiedad intelectual por los países de América Latina y el Caribe). La negociación simultánea en todas las materias, en

cambio, tiene la ventaja de aumentar la posibilidad de negociar "concesiones cruzadas" y de ir conformando una zona de libre comercio integral, no limitada a los aspectos tradicionales de acceso a mercados.

– En segundo lugar, las distintas propuestas relativas a las **características del apoyo de secretaría a las negociaciones** revelan divergencias en torno al grado de autonomía y capacidad propositiva que se quiere atribuir a la secretaría, además de decidir qué papel seguirá jugando el "Comité Tripartito" conformado por la OEA, el BID y la CEPAL en la fase negociadora.

V. El proceso iniciado en la Cumbre de Miami trasciende la formación del ALCA

Tanto la Declaración como el Plan de Acción aprobados en la Cumbre de Miami en 1994 reflejan una visión de las relaciones económicas hemisféricas que va más allá del libre comercio en el sentido tradicional -aún cuando el proyecto del ALCA constituye la pieza central de esa iniciativa novedosa en la historia del hemisferio.

En efecto, en la Cumbre de Presidentes de Miami se suscribió el "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas", orientado a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación en las Américas, y en el cual se mencionan los objetivos de los 34 países participantes de:

- preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas;
- promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio;
- erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio; y
- garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

Es decir que el Pacto que suscribieron los Presidentes en Miami abarca las áreas políticas, económicas, sociales y de desarrollo sostenible, que conforman una "**agenda hemisférica**" de interés común, de la cual los avances en el ámbito del libre comercio deberían constituir un elemento.

En este sentido, el Presidente de Brasil, Dr. Fernando Henrique Cardoso, declaró el pasado 6 de mayo en una conferencia de prensa conjunta en Montevideo con el Presidente de Uruguay, Julio Sanguinetti, que para que exista "**una relación más madura**" en el hemisferio a través del ALCA, también se

deberán considerar **"las asimetrías sociales"** mediante programas que permitan **"recuperar"** a distintos sectores sociales, tanto desde el punto de vista económico como educativo.

Con respecto al segundo objetivo del Pacto aprobado en Miami, relativo a la integración económica y el libre comercio, los Presidentes manifestaron el compromiso de, además de iniciar de inmediato el establecimiento del ALCA, crear mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el hemisferio, y fomentar el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital; crear una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales; reconocer la carga de la deuda externa; avanzar en la cooperación en materia energética, en telecomunicaciones y en la infraestructura de la información, en ciencia y tecnología, y en turismo.

Cada una de estas áreas, que corresponden a intereses prioritarios para el desarrollo integral de América Latina y el Caribe, representa una tarea pendiente, y requiere un trabajo similar al que se ha realizado hasta la fecha a objeto de iniciar las negociaciones del ALCA, es decir, tanto un levantamiento de la información para identificar necesidades, como una fase destinada a determinar acciones de cooperación hemisférica. Valdría la pena evaluar también los avances que se han realizado en estos temas y su relación con la creación del ALCA.

¿Quién le teme a la coordinación macroeconómica?

Hoy en día, el éxito de los esquemas de integración regional y subregional se mide principalmente en términos de corrientes de comercio e inversión. Pero en un plazo muy breve, se medirá también en términos de convergencia o coordinación de las políticas macroeconómicas de sus miembros: la Unión Europea ya está avanzando hacia la moneda única, uno de los objetivos más ambiciosos de la integración. El tema macroeconómico se está convirtiendo en una asignatura pendiente y obligatoria, cuya urgencia deriva de dos dinámicas irreversibles: la profundización del proceso de integración y la creciente inserción en la economía globalizada. No es prematuro iniciar una reflexión de fondo, comparar experiencias, y preparar el terreno para una puesta en práctica que no tardará en volverse indispensable.

Who's afraid of macroeconomic coordination?

Today, the success of the regional and subregional integration schemes is measured mainly in terms of trade and investment flows. But in the very near future it will also be measured in terms of the convergence or coordination of their members' macroeconomic policies: the European Union is already advancing towards a single currency, one of the most ambitious objectives of integration. The macroeconomic issue is becoming a pending and obligatory matter, whose urgency derives from two irreversible dynamics: the deepening of the integration process and the growing insertion in the globalized economy. It is not premature to begin an in-depth reflection, compare experiences, and prepare the ground for an macroeconomic implementation, which will soon become indispensable.

Qui a peur de la coordination macroéconomique?

A l'heure actuelle, le succès des schémas d'intégration régionale et sous-régionale se mesure essentiellement en fonction des échanges commerciaux et des investissements. Mais à très court terme, il se mesurera aussi sur la base de la convergence ou de la coordination des politiques macroéconomiques de leurs membres: l'Union européenne progresse vers la monnaie unique, l'un des objectifs les plus ambitieux de l'intégration. La question macroéconomique devient une matière en souffrance, obligatoire, dont la nécessité pressante découle de deux dynamiques irréversibles: l'approfondissement du processus d'intégration et l'insertion croissante dans l'économie globalisée. Il n'est pas prématuré d'entamer une réflexion en profondeur, de comparer les expériences, et de préparer le terrain pour une mise en pratique qui ne tardera pas à devenir indispensable.

Quem teme à coordenação macroeconômica?

Atualmente, o êxito dos esquemas de integração regional e sub-regional é medido principalmente em termos de correntes de comércio e de investimento. Em breve prazo, porém, será medido também em termos de convergência ou coordenação das políticas macroeconômicas dos seus membros: a União Européia avança para uma moeda única, um dos objetivos mais ambiciosos da integração. O tema macroeconômico está se convertendo em matéria pendente e obrigatória, cuja urgência deriva de duas dinâmicas irreversíveis: o aprofundamento do processo de integração e a crescente inserção na economia globalizada. Não é prematuro começar a refletir seriamente, comparar experiências e preparar o terreno para uma realidade que em breve será indispensável.

¿Quién le teme a la coordinación macroeconómica?

↔ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

I. Por qué y para qué una coordinación de políticas macroeconómicas

La globalización no conoce fronteras: su impacto sobre el comercio, las monedas y los sistemas financieros se acelera y profundiza, generando cada día más interdependencia. Por definición, dentro de los esquemas de integración, el proceso de vinculación entre las economías es particularmente intenso y rápido: prácticamente todas las políticas, en particular las macroeconómicas, tienen implicaciones para los demás miembros del esquema.

Por ende, la necesidad de coordinar o acercar las políticas macroeconómicas surge, en primera instancia, de la creciente globalización a nivel mundial, y en segundo lugar, de la profundización de la integración regional o subregional, siendo más evidente a medida que el esquema de integración avanza hacia fases más sofisticadas. Decisiones derivadas de la globalización y de la integración regional como la liberalización comercial, la articulación de los mercados de capital, el arancel externo común o la facultad de negociar en forma integrada, justifican la necesidad de abordar la dimensión macroeconómica más allá de la dimensión estrictamente comercial, y son un paso obligado para la consolidación de proyectos como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, la CARICOM.

Según la CEPAL, se hace más necesaria la coordinación macroeconómica "en la medida que hay protecciones muy bajas y con márgenes de preferencia reducidos e inciertos (...) que en los antiguos esquemas de altos aranceles y márgenes de preferencia elevados." "Si no hay armonización, es probable que se desarrolle un proceso de competencia destructivo entre las políticas nacionales, en el curso del aumento de la integración de los mercados."¹

No hay una definición teórica precisa y exhaustiva de lo que debería contener una coordinación o acercamiento de las políticas macroeconómicas dentro de un esquema de integración. Los términos "coordinación macroeconómica" son ambiguos. Pero partiendo de tres objetivos básicos - facilitar los flujos de comercio e inversión, evitar crisis cambiarias, y asignar eficientemente los recursos-, las tasas de cambio y de interés son los primeros instrumentos que habría que incluir. Varias políticas sectoriales (agrícola, energética o tecnológica), así como las leyes tributarias, los subsidios, las compras gubernamentales, y las tasas de ahorro e inversión también afectan la situación macroeconómica.

Con respecto a la importancia del tema macroeconómico, derivado de la creciente inserción en la economía globalizada, cabe destacar que de acuerdo con una propuesta de Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, (*Western Hemisphere Economic Integration*, IIE, Washington, 1994) se puede evaluar el grado de preparación que presenta un país o región para participar en la zona de libre comercio hemisférica sobre la base de un indicador global llamado "readiness", constituido por el promedio simple de seis indicadores, cinco de ellos económicos y uno político, a saber: estabilidad de precios, disciplina fiscal, deuda externa, estabilidad del tipo de cambio, funcionamiento de las leyes del mercado, dependencia fiscal de los impuestos al comercio exterior y afianzamiento del sistema democrático.

II. El estado actual del debate en América Latina y el Caribe

Tanto el marco teórico, como la puesta en práctica y la gestión política de la coordinación macroeconómica son temas poco abordados en América Latina y el Caribe. No se ha estudiado a fondo cómo se conectan las economías entre ellas, y en particular, dentro de un esquema de integración.

La poca urgencia del tema para los gobiernos de la región se justificaba hasta principios de esta década, antes de la profundización de los esquemas de integración y de las políticas de apertura. Pero hoy en día, la importancia del tema se sustenta en al menos 5 razones:

- Los compromisos de integración superan el ámbito arancelario y atañen políticas nacionales de mayor alcance, tales

como servicios, propiedad intelectual y competencia. A ello se añade la similitud de las políticas comerciales, de subsidios, y de inversión extranjera.

- La apertura financiera, la volatilidad de los capitales y la incipiente articulación intrarregional de los mercados de capital pueden convertirse en un riesgo para la integración si no se acompañan de una gestión macroeconómica que trascienda las fronteras nacionales.
- Dentro de un esquema de integración en vías de profundización y mayor complejidad, la heterogeneidad de las economías se pone de relieve si no hay al menos un mínimo de consulta y concertación macroeconómica que tome en cuenta, el impacto de las políticas de los socios para los países más vulnerables.
- Ya están dadas las condiciones para que algunos países "líderes" estimulen el inicio de acciones sistemáticas de cooperación en materia macroeconómica, tanto dentro de los esquemas subregionales como a nivel de América Latina y el Caribe en su conjunto; pero es obvio que, en el corto y mediano plazo, es más factible adelantar acciones macroeconómicas concertadas dentro de los esquemas que a nivel de toda la región.
- A modo de referencia y antecedente, la región ya dispone de un cúmulo significativo de experiencias y de mecanismos institucionales en otras áreas económicas y sociales donde se llevan a cabo acciones de cooperación y consulta.

III. La puesta en práctica de la coordinación macroeconómica

Se pueden identificar tres niveles teóricos de concertación de las políticas macroeconómicas de los miembros de un acuerdo de integración, que van desde el simple intercambio de información y consulta entre las autoridades monetarias y financieras, pasando por la coordinación y cooperación entre dichas autoridades, para culminar con una armonización basada en mecanismos institucionalizados, de carácter más o menos "supranacional" según el caso:

Niveles de integración

| | | |
|---------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Preferencias arancelarias | → | Acuerdos de Alcance Parcial y regionales (ALADI) |
| Zona de libre comercio | → | TLCAN, G-3, Acuerdos bilaterales o plurilaterales entre países de América Latina y el Caribe (y ALCA) |
| Coordinación: | | |
| Unión Aduanera | → | MERCOSUR, Comunidad Andina, Centroamérica, CARICOM |
| Armonización: | | |
| Unión económica | → | Unión Europea |
| Unión política | | |

Los tres niveles mencionados de aproximación de las políticas macroeconómicas sólo pretenden servir de marco de referencia teórico, y se inspiran en dos estudios: uno de la CEPAL² y otro de GRETSCHMANN, K.³

Hay al menos dos requisitos básicos para el inicio de acciones de acercamiento o coordinación en materia de políticas macroeconómicas:

- que haya **consenso** entre los países involucrados sobre el modelo económico global, es decir sobre la selección y la puesta en marcha de las políticas macroeconómicas y sectoriales, en particular aquellas que tienen mayores repercusiones externas;
- que las autoridades nacionales tengan bajo **control** los principales indicadores macroeconómicos de su país.

Además, elementos como el **arancel externo común** (que introduce certidumbre y simetría en las políticas comerciales individuales) y una sana **competencia** dentro del mercado ampliado estimulan y facilitan el acercamiento de las políticas macroeconómicas.

IV. El ejemplo europeo

La armonización de las políticas nacionales tiene como objetivo consolidar 4 libertades de circulación entre miembros: de bienes, de servicios, de capitales, y de mano de obra. El próximo establecimiento de la moneda común, el Euro, es la meta más ambiciosa. Surge del precedente del Sistema Monetario Europeo (SME), creado en 1979, y del Ecu como unidad de

cuenta comunitaria, el cual a su vez es un perfeccionamiento de la "serpiente" monetaria establecida en 1972 a raíz de las fallas del sistema de Bretton Woods. Tanto el SME como el futuro Euro se sustentan, desde el punto de vista técnico, en la necesidad de hacer converger los principales indicadores macroeconómicos (tasas de inflación y de interés, déficit fiscal) y, en lo político, en el liderazgo alemán. El Tratado de Maastricht de 1992 prevé la Unión Monetaria cuyos objetivos son: la fijación irrevocable de los tipos de cambio en el momento en que entra en vigencia el Euro; una política monetaria única frente al resto del mundo; y el establecimiento de un Banco Central Europeo. Los países deben cumplir con criterios como un máximo de 3% de déficit fiscal y de 60% de deuda interna para poder "alinearse" con el Euro. Es probable que en su puesta en práctica, la principal dificultad planteada por el Euro radique en el hecho de que su estabilidad cambiaria depende, a su vez, de la estabilidad de otras variables como la inflación, el equilibrio presupuestario, el ahorro y la inversión.

V. El Grupo de los 7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido)

Desde 1983, los países del G.7 han intentado intervenir en forma conjunta en los mercados cambiarios. El Acuerdo del Plaza de 1985 marca el inicio de una política destinada a corregir los desequilibrios en las cuentas externas (en particular Estados Unidos y Japón) y a frenar la sobrevaluación del dólar. Los acuerdos del Louvre de 1987, en cambio, perseguían el objetivo contrario de frenar la depreciación del dólar. A partir de esa fecha, la concertación en el G.7 ha estado principalmente destinada a evitar las presiones inflacionarias. Más recientemente, a los temas monetarios se han añadido otros, también relacionados con la gestión del sistema económico mundial, tales como el funcionamiento de las instituciones financieras multilaterales o la ayuda al desarrollo. En el G.7 la "coordinación" en materia macroeconómica ha sido siempre circunstancial, ha carecido de mecanismos permanentes, y no es producto de la apertura comercial.

VI. La situación en los esquemas de integración existentes en la región

Centroamérica

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1991 prevé alcanzar la Unión

Económica: “el proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios” (art.1 c), y los Estados buscarán “consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes.” (art.4). Se contempla la libertad cambiaria, la estabilidad de las tasas de cambio y el funcionamiento de un mercado libre de monedas nacionales en la región, para facilitar los pagos entre los países (art.9) así como “la convergencia y la armonización gradual de las políticas nacionales de desarrollo de exportaciones a nivel regional.” (art.14), la libre movilidad de los factores productivos, la integración monetaria y financiera, y el perfeccionamiento de las políticas sectoriales.

MERCOSUR

El Tratado de Asunción que estableció el Mercado Común del Sur en 1991 se refiere a la “coordinación de las políticas macroeconómicas” en su Preámbulo, en su art.1 y en el Anexo V que establece el Subgrupo de Trabajo No.10 con mandato específico en la materia. El principal logro de este subgrupo ha sido el establecimiento del arancel externo común. Las tareas pendientes en materia macroeconómica son importantes y se refieren en particular a la armonización de las normas de competencia y de los sistemas tributarios, y en general, a la institucionalización de la consulta y coordinación en materia cambiaria. Los Subgrupos No.4 sobre Política Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio, y No.7 sobre Política Industrial y Tecnológica, entre otros, están directamente vinculados a los avances en la coordinación de políticas macroeconómicas. Recientemente los Presidentes de Brasil y Argentina han mencionado la posibilidad de que en el año 2012 los países del MERCOSUR tengan una moneda única, así como un solo ente emisor.

CARICOM

El Capítulo 6 “Coordinación de Políticas Económicas y de la Planificación del Desarrollo” del Tratado de Chaguaramas de 1973 que establece la Comunidad del Caribe prevé la consulta en materia de políticas económicas de conformidad con los objetivos del Mercado Común, y la armonización de incentivos fiscales. El Protocolo que enmendará el Tratado contendrá medidas para facilitar el establecimiento, la oferta de servicios y el movimiento de capitales, incluyendo la libre convertibilidad

de las monedas, el establecimiento de un mercado de capital integrado, la armonización de las políticas monetarias y fiscales. Los Consejos para las Finanzas y la Planificación y para el Comercio y Desarrollo Económico definirán las normas correspondientes a estos compromisos.

Comunidad Andina

En el Acuerdo de Cartagena, las disposiciones relativas a temas macroeconómicos adquieren relevancia a partir de 1989, al igual que las reuniones del Consejo Monetario y Cambiario y de los Ministros de Economía, Planificación y Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales. Se han tratado principalmente asuntos cambiarios y monetarios, incentivos a las exportaciones, y armonización de políticas económicas. El Acta de Sucre de la Comunidad Andina suscrita por los Presidentes el pasado mes de abril crea el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de la planeación económica, encargado de elaborar una propuesta de armonización de políticas macroeconómicas antes de octubre de 1997.

VII. El costo de la coordinación macroeconómica

Es difícil que entre los miembros de un esquema de integración haya una vulnerabilidad similar frente a las repercusiones de las políticas de los socios, y por ende, el mismo grado de interés por una coordinación de políticas tradicionalmente nacionales. *"Lo que se trata de alcanzar, en general, es que los beneficios de la cooperación superen los costos de la pérdida de soberanía económica, es decir, de la disminución de los grados de libertad para manejar en forma individual las políticas."* (CEPAL, *op.cit.*, p.187). En la región, las principales dificultades en la coordinación macroeconómica derivan de las diferencias en el tamaño de las economías, la distribución sectorial del PIB, los déficit fiscales, y las tasas reales de cambio.

En el marco de los mandatos del Consejo Latinoamericano del SELA, se pudieran adelantar actividades de análisis e intercambio de experiencias sobre los avances de la coordinación macroeconómica emprendida dentro de cada esquema, sus mecanismos legales e institucionales y su puesta en práctica, involucrando tanto a expertos, como a las secretarías de integración, y por supuesto, a los funcionarios nacionales responsables de las áreas vinculadas a las políticas macroeconómicas.

Notas

1. CEPAL, "Ensayos sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas". 1992, pp.24 y 198.

2. Ibid.

3. "La Formulación de la Política Macroeconómica y la Lógica de la Integración", Integración Latinoamericana, ago-sept. 1994, INTAL. Ver también

BAER, Mónica, "El Debate sobre la Coordinación Macroeconómica Internacional", Capítulos, No.43 Abril-junio 1995, SELA.

■ **Andrea Manzella**

El papel de los parlamentos ante la globalización y la integración regional

■ **Ney Lopes**

Repercusiones de la globalización en el desarrollo: la integración como respuesta

■ **Carlos J. Moneta**

Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros

■ **Diana Tussie**

El margen de maniobra en las nuevas normas del comercio internacional

■ **Vivianne Ventura**

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC

■ **Craig VanGrasstek**

Latinoamérica y Estados Unidos: ¿un paso adelante, dos atrás?

■ **Jesús Puente Leyva**

Retos y oportunidades del Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres

■ **Miguel Ceara Hatton**

Asociación de Estados del Caribe: el papel del comercio y el turismo

■ **Neville Blake**

La Ronda Uruguay y la creación de un régimen antidumping: el caso de Trinidad y Tobago

■ **Luiz Felipe Lampreia**

El ALCA como instrumento de inserción internacional

■ **Documentos:**

- Acta de Sucre
- Declaración Ministerial de Belo Horizonte

■ **Julio María Sanguinetti**

Globalización, relaciones hemisféricas e integración regional

■ **Fernando Naranjo**

Hacia una política exterior centroamericana: el papel de Costa Rica

■ **Tim Fisher**

El futuro de las relaciones comerciales y de inversión entre Australia y América del Sur

■ **Viviane Forrester**

El horror económico