

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1246
13 de enero de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SINTESIS DE LA QUINTA REUNION DE FUNCIONARIOS RESPONSABLES
DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION
(ALADI)**

(Santiago de Chile, 23 y 24 de noviembre de 1992)

^{*}/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Transporte, con el aporte fundamental del consultor señor Eduardo Gana. No ha sido sometido a revisión editorial.

93-1-18

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE LAS NEGOCIACIONES Y RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	3
1. América Latina en un mundo cambiante	3
2. El problema de la deuda externa	5
3. Necesidad de nuevos énfasis para el análisis	6
4. Es preciso ir más allá del diagnóstico	8
II. RELACIONES DE AMERICA LATINA CON LAS ECONOMIAS DESARROLLADAS	11
1. Bloques comerciales: ¿Cuáles y cuántos?	11
2. Comentarios sobre las vinculaciones de América Latina	13
III. INTEGRACION LATINOAMERICANA	17
1. El marco de la integración	17
2. La gobernabilidad, la integración y otros aspectos vinculados	19
3. Bilateralismo y multilateralismo	22
4. Institucionalidad y políticas	23
LISTA DE PARTICIPANTES	27

PRESENTACION

La V Reunión de Funcionarios Responsables de Comercio Exterior fue convocada por la Secretaría de la CEPAL, y tuvo lugar en Santiago de Chile, los días 23 y 24 de noviembre de 1992.

Asistieron altos funcionarios del área de comercio exterior de los once países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que participaron activamente en los dos días de debates en conjunto con expertos de organismos de integración y cooperación y de la CEPAL.^{1/} Como ha sido la tónica de estas reuniones, los planteamientos y presentaciones se hicieron a título personal. Se examinaron tres grandes bloques temáticos correspondientes a la experiencia y perspectivas de las negociaciones y relaciones económicas internacionales; a las vinculaciones de los países de América Latina con las economías desarrolladas; y a la integración latinoamericana.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, al inaugurar la reunión, junto con agradecer la presencia de los distinguidos invitados, expresó que este tipo de encuentros entre los encargados de comercio exterior de un grupo de países de América Latina les permite a los participantes intercambiar impresiones sobre los temas más relevantes de las relaciones internacionales, al mismo tiempo que le dan oportunidad a la Secretaría de la CEPAL de interactuar, en una especie de instancia de consulta iterativa, sobre materias muy centrales a las preocupaciones de la CEPAL. En este sentido, el desafío que más inquieta a la institución en la actualidad es saber cómo se aborda el desarrollo económico de la región en los años noventa y en adelante, asunto que exige una respuesta bastante más compleja que la que se precisa en otros problemas más especializados o sectoriales como las negociaciones en el GATT o el tratamiento que se le dé a la deuda externa.

Para analizar los dilemas del desarrollo futuro de la región la CEPAL cuenta con dos ventajas comparativas: la primera, es que al no estar sometida a la presión diaria de las decisiones de los gobiernos puede tener una perspectiva de mediano plazo y servir, por ello, de una "caja de resonancia" a las diversas opiniones e ideas que emanan de los distintos círculos nacionales; y, la segunda, es que por su naturaleza tiene una óptica regional, al contar con informaciones y contactos en todos los países de la región.

El proceso de pensar en el mediano y largo plazo tiene un marco bastante definido, el que se encuentra reflejado en los siguientes cuatro documentos de la CEPAL: "Transformación productiva con equidad", LC/G.1601-P, de marzo de 1990; "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", LC/G.1648 (CONF.80/2)Rev.1, del 5 de febrero de 1991; "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", LC/G.1701 (SES.23/3), del 6 de febrero de 1992; y "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", LC/G.1702 (SES.24/4)Rev.1, del 24 de marzo de 1992, en particular en el primero de ellos.

En el centro de este pensamiento está el imperativo de acceder a la competitividad internacional, que es el sentido último de la transformación productiva, y que significa lograr crecientes niveles de productividad vía la aplicación del progreso técnico al sistema productivo. En

^{1/} La lista de participantes se adjunta al final del presente informe.

dicha orientación, la capacidad empresarial y de organización, la educación y el conocimiento, sumados a la infraestructura tecnológica, son los principales componentes del progreso técnico.

Cuando se plantea el imperativo de la competitividad internacional como motor del desarrollo latinoamericano a futuro, se está viendo nuevamente --por segunda vez en la historia de la CEPAL-- el vínculo de la región con el mundo como un eje muy central. Hoy se aprecia el entorno mundial como un dato, que si bien presenta riesgos también abre oportunidades que habrá que aprovechar.

De aquí afloran los tres puntos principales de la presente reunión. El temario se inicia con las negociaciones comerciales multilaterales, con una principal referencia a la Ronda Uruguay del GATT. El siguiente tema se refiere a las nuevas modalidades de relacionamiento entre los países de América Latina y las naciones industrializadas, con la experiencia inédita del Tratado de Libre Comercio de Mexico, Estados Unidos y Canadá, que es la primera oportunidad conocida en que un país en desarrollo busca incorporarse a un mercado con países desarrollados. Esto va a dejar muchas experiencias, puesto que es lógico pensar que una nación más débil en lo económico no puede competir con una nación grande y desarrollada; sin embargo, es el país mayor el que muestra temor frente a las supuestas ventajas comparativas de una mano de obra más barata. En la agenda temática de la región aparecerá por mucho tiempo la pregunta de cómo América Latina puede negociar acuerdos de libre comercio o de algún otro tipo con economías más desarrolladas.

El tercer tema que aparece como obvio es el de la integración o de los acuerdos intrarregionales, probablemente bajo la forma de un paso intermedio o de una manera de facilitar entendimientos tanto en América Latina, como con los países desarrollados y en las negociaciones multilaterales, en un contexto radicalmente diferente de los años cincuenta y los sesenta. En la actualidad ya no es una integración para protegerse de los embates y los riesgos de la economía mundial, sino más bien para mejorar la inserción en la economía internacional, con un elemento de diversificación de riesgos frente al resto del mundo. Esta es una visión de la integración que plantea muchos interrogantes y a los cuales se está tratando de responder de manera tentativa.

Finalmente, el Secretario Ejecutivo comentó que la modalidad que parece más eficaz para procurar respuestas a todos estos dilemas es interactuando con los operadores para iniciar un diálogo que ayude a progresar en los tres ejes mencionados, no como temas separados sino como materias que se apoyan recíprocamente en el contexto amplio de cómo acceder al desarrollo económico.

I. EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE LAS NEGOCIACIONES Y RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

1. América Latina en un mundo cambiante

Este tema fue introducido por el Director de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL. En el plano general, destacó que nos encontramos en un mundo que ha experimentado grandes cambios en los planos económicos, políticos y militares. Han variado, asimismo, los escenarios en los que opera la economía mundial, con el triunfo del capitalismo y de la economía de mercado, y con avances en la internacionalización, la globalización y la liberalización de las economías. Del mismo modo, la bipolaridad y la competencia entre los sistemas socialistas y capitalistas ha desaparecido. Estos elementos definen una economía mundial esencialmente distinta a la que se tenía hace diez o veinte años atrás.

A pesar de ello, los países en desarrollo, y particularmente los de América Latina, siguen manteniendo algunas inquietudes sobre las relaciones Norte-Sur. Una de estas preocupaciones se refiere a la marcha del producto mundial, que viene creciendo lentamente a consecuencia de que los países industrializados no logran solucionar sus propios problemas internos y porque la coordinación de políticas macroeconómicas está funcionando peor de lo que se podía prever. En efecto, para los más importantes países industrializados no se esperan incrementos del producto que superen el 2% anual en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, ni el Grupo de los Tres, ni de los Siete, ni ningún país industrializado considerado individualmente podrá desempeñar el papel de locomotora que impulse a las economías de los países en vías de desarrollo.

Un segundo elemento que llama la atención tiene que ver con el comercio mundial, que es una variable muy fundamental para la relación Norte-Sur. Cabe reconocer que el intercambio global crece a un ritmo aproximadamente el doble que el incremento del producto. Es decir, a pesar de las dificultades que han experimentado las naciones desarrolladas en su desenvolvimiento, ha continuado ampliándose la apertura de la economía mundial, lo que es un factor dinamizador de las relaciones internacionales. Sin embargo, debe preocupar que dicha dinámica se verifica principalmente en algunos tipos de productos y servicios, y en las vinculaciones comerciales entre determinados países y agrupaciones de ellos, como por ejemplo Estados Unidos, Japón, el Sudeste Asiático y Europa.

El comercio Norte-Sur ha quedado en general disminuido frente a las grandes corrientes más activas del intercambio mundial, con la excepción de algunos escasos países del Sur que han logrado incorporarse a dichos flujos y penetrar los mercados internacionales más importantes.

Detrás del contexto indicado cabe ubicar a la Ronda Uruguay. Esta se inició como un proceso multilateral y relativamente transparente y, en la medida que ha ido avanzando, se ha convertido en más bilateral y menos transparente. Cualquiera que sea el resultado final de la presente etapa, hay que partir de la base que las negociaciones de la Ronda Uruguay son el comienzo de un nuevo ciclo de entendimientos a nivel mundial.

Por su parte, América Latina necesita para lograr una mejor inserción en la economía mundial de un comercio más dinámico, más diversificado y más simétrico. En consecuencia, las antiguas aspiraciones planteadas por la región en los distintos foros internacionales siguen siendo válidas.

Desde el punto de vista de las políticas internas de los países de América Latina, es posible que no baste con la pura y simple liberalización total para enfrentar los problemas que ofrece el actual contexto del comercio internacional. En efecto, es probable que a la liberalización --como elemento muy importante-- haya que agregarle políticas como la promoción de exportaciones y otras medidas complementarias sobre la base de transitoriedad, y selectividad de los incentivos y productividad de las exportaciones que se promuevan, y eventualmente el monitoreo de las importaciones.

Pasando del campo del comercio al de los capitales, se puede señalar que en América Latina se ha producido en los dos últimos años una reversión en la dirección de los flujos financieros que se tuvieron durante la "década perdida", en que la salida de capitales superó ampliamente a los recursos ingresados. Hay que destacar, sin embargo, que una parte importante de los nuevos saldos positivos se ha obtenido por la llegada de capitales de corto plazo y, como lo ha advertido el Fondo Monetario Internacional y corresponde a la propia experiencia de la región, ello significa que el signo de los flujos puede cambiar rápidamente. Al mismo tiempo, la cooperación financiera en términos de capitales de largo plazo prácticamente no se da, puesto que algunos países desarrollados --como Estados Unidos-- son grandes demandantes de estos recursos y compiten con el Sur en este tipo de financiamiento.

Por otra parte, en la medida que se continué operando sobre la base de un "patrón dólar" en la economía mundial, se tendrá una inestabilidad muy fundamental en los movimientos de capitales, lo que contribuirá a alejar a los países de América Latina y del Sur de la posibilidad de recurrir a las principales fuentes del financiamiento necesario para su desarrollo.

Detrás de los flujos de capitales sigue vigente el problema de la deuda externa. Aunque ha habido un significativo avance al mejorar la relación entre los intereses y las exportaciones, no puede olvidarse que el tema de la deuda externa no está solucionado enteramente, al menos por la presencia de dos elementos que pueden ocasionar serios trastornos en esta materia. El primero corresponde a la composición del flujo de capitales, ya señalado, en que predominan los de corto plazo, y el segundo se refiere a que se ha estado aprovechando la baja coyuntural de los intereses en el mundo industrializado, especialmente en los Estados Unidos, situación que en el futuro puede darse de manera diferente. Posibles cambios en estos dos factores podrían producir consecuencias negativas importantes en el manejo de la deuda externa.

Hay otras dos variables dentro de la economía mundial sobre las cuales vale la pena debatir. Estas son: la inversión extranjera y la tecnología. En cuanto a la primera de ellas, es indudable que el papel de las empresas transnacionales se ha vuelto muy fundamental en la forma en que el capital extranjero fluye hacia los países de América Latina. En el pasado hubo una percepción más bien negativa sobre los efectos de la inversión extranjera directa realizada por las empresas transnacionales. Hoy la situación existente refleja una gran competencia de incentivos para que la inversión extranjera se dirija hacia los países de la región. Si antes se pensó en un código de restricciones a la inversión extranjera directa, por qué no se podría elaborar ahora un "código de incentivos" para evitar una guerra de tratamientos favorables que, incluso, pueden superar a los que se otorgan a los inversionistas nacionales. Podría intentarse acuerdos sobre el tipo de incentivos y hasta adonde se desea llegar con ellos.

Por último, se comentó que en el campo de la tecnología, que es otro aspecto vinculado al comercio exterior, también hay significativos cambios referidos al contexto en que se produce la

tecnología y cómo se transfiere ésta a los países en desarrollo. La modalidad con que fluye hacia estos países está relacionada sobre todo con la inversión extranjera y, por lo tanto, con las empresas transnacionales. Aparte de los esfuerzos que se deban hacer para incrementar la cantidad y calidad de la tecnología transferida desde el exterior, cabe también un importante papel a los propios países receptores en promover la investigación y el desarrollo de tecnologías apropiadas para sus necesidades, lo que significa, entre otras cosas, incrementar los recursos que se destinan a esta actividad y definir las metas que se desea alcanzar en dicha materia.

2. El problema de la deuda externa

Con la finalidad de profundizar acerca del tema de la deuda externa de América Latina, un funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL hizo una exposición esquemática de cómo se aprecia esta materia en la actualidad. Señaló que en los dos últimos años se han observado importantes avances desde la perspectiva de América Latina. Estos provienen de distintos acontecimientos:

a) la actitud de los acreedores ha mostrado más flexibilidad y realismo desde el inicio del Plan Brady, lo que se refleja en parte en el esquema de reducción de la deuda que ha surgido. Al Plan Brady se han incorporado formalmente o bien lo han hecho en principio seis países de la región. El Club de París también ha flexibilizado en algo su posición al introducir los Términos de Toronto y los Términos de Toronto Ampliados para América Latina referidos a los países de bajo ingreso, que contienen un elemento de condonación (Bolivia, Guyana y Nicaragua), y para los países de ingreso medio bajo se diseñaron los Términos de Houston que, si bien es una reprogramación de largo plazo, introduce algunos factores limitados para reducir deuda y transformarla en operaciones de conversión. Por su parte, por su propia iniciativa, los Estados Unidos han formulado un programa ambicioso de condonación bilateral de deuda, aunque presenta ciertos problemas administrativos en su aplicación. Del mismo modo algunos países han efectuado arreglos bilaterales ad-hoc de reducción o conversión (Argentina y Chile) y operaciones de compra de deuda (Bolivia y México);

b) los atrasos en el servicio de la deuda externa han actuado como una válvula de escape frente a las deficiencias en su manejo oficial. En su punto más alto, los atrasos llegaron a casi 30.000 millones de dólares y ganaron alguna legitimidad en el Plan Brady, que dio la posibilidad de acumular atrasos bajo un paraguas oficial con el Fondo Monetario;

c) la baja en la tasa internacional de interés ha contribuido asimismo a un ambiente más tranquilo en el manejo de la deuda. El Libor, que es la tasa base para la deuda bancaria, ha disminuido desde casi 11%, en 1989, a 4% en la actualidad; y

d) el retorno de los flujos positivos de capital a América Latina es otro factor que ha influido en el balance de recursos financieros, dada su enorme magnitud. La entrada neta de capitales fue de 3.000, 6.000 y 40.000 millones de dólares en los años 1985, 1988 y 1991, respectivamente.

Respecto a si se acabó el problema de la deuda externa, cabe indicar que la respuesta es diversa según el actor de que se trate. En efecto, la banca comercial internacional acreedora ha logrado cubrir el grueso de la deuda latinoamericana con sus reservas; es decir, dejó de estar expuesta a problemas de pago en la región, y sus dilemas actuales se refieren más bien a los deudores en sus propios mercados financieros internos. Por otra parte, la banca que logra un acuerdo con los países de la región en el marco del Plan Brady, recibe bonos Brady que tienen colaterales financiados por

el Fondo Monetario y el Banco Mundial, lo que hace muy difícil su incumplimiento. Para los países latinoamericanos también hay algún progreso, puesto que de hecho varios de ellos han logrado controlar su situación de deuda (Chile y México, por ejemplo).

En términos globales, ciertos indicadores de peso de la deuda han mejorado, como el coeficiente intereses a exportaciones --que alcanzó a 23% en 1991--, y asimismo hay una tendencia a reducir los atrasos.

Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos los indicadores del peso estructural de la deuda siguen siendo entre graves y preocupantes. Así, un coeficiente importante es el que vincula la deuda con las exportaciones, y este indicador ha mostrado mucho menos progreso en su evolución. La cifra para toda la región fue de casi 300%, que está bastante por encima de lo que se considera aceptable (menos del 200%). Del mismo modo, el coeficiente deuda a producto es alto --43% en 1991--, comparado con 30% que se tenía en promedio antes de la crisis. Un último indicador, que en general no se observa mucho, es el coeficiente deuda a ingresos fiscales, que adquiere mucho significado puesto que el Estado terminó siendo el deudor principal en América Latina, en gran medida por la absorción de compromisos pertenecientes al sector privado. Su valor supera al 100% en promedio para la región.

Por otra parte, algunos de los aspectos positivos de la deuda tienen un comportamiento potencialmente coyuntural, como la tasa de interés. Las perspectivas futuras indican que la tasa de interés perfectamente podría subir en la economía norteamericana. Esto en parte podría neutralizarse dado que parte de la deuda se ha convertido a bonos de tasa fija. Otro factor es que una proporción importante de las nuevas corrientes de capitales es de naturaleza más bien volátil, en particular las inversiones de cartera, y con un costo para los países bastante más caro que los financiamientos bancarios normales.

En materia de las nuevas modalidades de inversión hay poca información a nivel de cada país y sería muy conveniente establecer algunos sistemas de seguimiento, a fin de poder evaluar los efectos de ellas.

Aparentemente los países latinoamericanos necesitan de una mezcla más proporcionada de financiamiento proveniente de bancos comerciales, de bonos, de inversiones de cartera ("equity") y de agencias multilaterales.

Finalmente, se anotó que aparecen tres problemas por resolver: primero, los acreedores del Club de París tienen aún una actitud restrictiva para dar un tratamiento flexible a la deuda; segundo, sigue siendo difícil la reprogramación de la deuda multilateral, la que ha resultado ser al mismo tiempo muy onerosa; y tercero, una vez que los mayores países deudores de la región resuelvan su situación frente a los bancos acreedores, es posible que éstos no tengan incentivos para dar un tratamiento más benévolo a los restantes países medianos y pequeños, los que podrían enfrentar condiciones muy duras de negociación.

3. Necesidad de nuevos énfasis para el análisis

Frente a las exposiciones introductorias algunos participantes reaccionaron indicando que faltarían ciertos énfasis en algunos aspectos del diagnóstico para poder concluir en una terapia suficientemente amplia y comprensiva. Entre estas materias, se precisó que la teoría de la locomotora no funcionó

cuando a los países de la región se les dijo que el problema de la deuda externa se resolvería con el crecimiento de las naciones desarrolladas. Ello enseña que los países en desarrollo deben revisar su posición frente a dicha teoría, confiando más en su propia capacidad de crecimiento y menos en los efectos de arrastre de las economías industrializadas.

Se comparte la idea que la apertura de las economías es una condición necesaria pero no suficiente para el incremento del comercio. Las teorías del comercio internacional se han venido adecuando a las nuevas características del mercado, agregándose factores como la evolución tecnológica, los recursos humanos, y en particular aspectos microeconómicos como la promoción de exportaciones, competitividad, monitoreo, marketing y otros similares. El cambio de una economía keynesiana a una schumpeteriana hace que el centro de decisión pase a estar básicamente en el agente económico que es el empresario. Ello hace pensar si la colaboración con el agente dinámico schumpeteriano, el empresario, no debería hacerse en otros términos. Es decir, no tanto como una relación entre países, o entre gobiernos, sino como una vinculación entre los países y sus propias empresas de manera que éstas tengan capacidad para penetrar en otros mercados. Las mismas consideraciones valen para el desarrollo tecnológico.

En el tema de los capitales, no se habla de la inversión y del ahorro, que es un factor esencial, puesto que dinamizó el desarrollo de las naciones del Sudeste asiático y de Japón. En este sentido, el ahorro externo siempre ha sido complementario del ahorro interno, por lo que habría que poner más énfasis en éste último.

Por otra parte, se expresó que la calidad de vida, la protección del medio ambiente y del ecosistema requieren de reglas de juego explícitas dentro del programa de desarrollo de mediano y largo plazo de América Latina. Así, la reducción progresiva de la capa de ozono y la creciente escasez de agua dulce obligan a invertir en tecnologías que permitan preservar estos recursos.

Desde el punto de vista de los escenarios posibles en el plano del comercio para América Latina en el curso de los próximos meses, se mencionó que la Ronda Uruguay ha estado prácticamente paralizada por la resistencia que ella despierta en sectores importantes de las economías desarrolladas, en particular de Europa. Si la Ronda Uruguay se desbloquea, América Latina tendrá que instrumentar un amplio paquete de cambios en las políticas y en las legislaciones, que no son fáciles y que requieren de mucha cooperación y asistencia en el manejo de las variables comerciales.

Asimismo, al finalizar la Ronda Uruguay se tendrá una organización multilateral del comercio y habrá que producir una agenda de trabajo, puesto que recién en dicha etapa comienza el proceso de formalización de muchos de los acuerdos que se alcancen. Lo normal es que el programa de trabajo corresponda al enfoque propio de Estados Unidos, de la Comunidad Europea o de los Cuatro Grandes. Cabe entonces pensar en la posibilidad que América Latina tome una iniciativa para proponer ciertos puntos que sean congruentes con las políticas económicas de la región y con su proyección exterior. Por ejemplo, la inquietud por la cuestión ambiental no debería ser una cortapisa o menoscabar los que se ha ganado vía liberalización del comercio. Tiene que haber compatibilidad entre el objetivo de liberalizar el intercambio y la preocupación ampliamente compartida por evitar el deterioro del medio ambiente. De la misma forma, la creciente interrelación entre los mercados nacionales y externos y la manera en que se regulan unos y otros también es una interfase que se ve con mucha nitidez en diversas áreas de la Ronda Uruguay, al aparecer las limitaciones hasta adonde se puede llegar en la negociación. Estos son temas en que la Secretaría del SELA estima que debería

haber una posición de América Latina, ponerlos en la agenda de trabajo y tener una iniciativa propia de la región.

Otra materia muy importante es la referida a los servicios en sus distintas dimensiones. En esta materia se sabe del crucial papel económico que significan los servicios, pero poco se conoce sobre las realidades nacionales y no se tienen políticas de promoción claras y nítidas como en el caso de los bienes. Asimismo, no se tiene aún un marco jurídico que permita la integración de los servicios en un plano regional o subregional, aunque si lo hay para algunos sectores de servicios bastante definidos y limitados. El marco que proporcionaría la Ronda Uruguay no es evidente de aplicar ni fácil de cumplir y resultará complejo intentar compatibilizar un ámbito de referencia regional con uno general.

4. Es preciso ir más allá del diagnóstico

La reunión debería concentrarse en el impacto de los diagnósticos realizados sobre el comercio exterior y acerca de cómo América Latina reacciona ante las condiciones de la economía internacional. Es posible que no se estén sacando las conclusiones correctas de la lectura de lo que pasa hoy en día en el mundo. Todo lo que se ha dicho acerca de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos y la Comunidad Europea es importante, aunque faltó quizás una mención de más alcance sobre Asia y Japón.

Para dar una idea de la situación de Brasil --y que puede servir para ilustrar el caso de América Latina--, cabe observar el comportamiento de su sector externo en los últimos tres o cuatro años, a través de sus estadísticas de comercio exterior. Se constata una tendencia hacia una reorientación de los flujos de comercio, que para el caso de Brasil probablemente sea consecuencia de la nueva realidad de la economía mundial.

Por ejemplo, el intercambio brasileño tiene una repartición bastante equilibrada en los 9 meses que se conocen de 1992: 30% del comercio es con la Comunidad Económica Europea; 20% con los Estados Unidos; 17% a 18% con Asia; 20% con América Latina; y el resto con los demás países de Africa, Oriente Medio y parte de Asia. En los últimos cuatro años, el comercio con la CEE se ha quedado prácticamente estancado; con los Estados Unidos ha bajado de 30% a 20% del total, y se espera que siga descendiendo si se pone en funcionamiento el ALCAN (NAFTA) --como lo indican diferentes estudios realizados en Brasil--; con Asia se encuentra en crecimiento; y con América Latina el incremento ha sido de 12% a 20% del intercambio global de Brasil, lo que representa un gran cambio. En los casos de la CEE y de Estados Unidos lo que pasó es muy sintomático. Con el proyecto de la Europa ampliada, la mantención de las preferencias para los ACP, y América Latina quedando al margen de todo ello, va a ser muy difícil no sólo aumentar el porcentaje de participación, sino mantener la proporción que hoy tiene la región en este intercambio.

Otro factor que ya fue mencionado es la cuestión del medio ambiente en relación al comercio exterior. En este sentido, cabe señalar que se ha comenzado a poner un sello de protección del medio ambiente en la exportación de maderas. El ecoproteccionismo está para quedarse. El punto es cómo América Latina va a reaccionar en relación a la CEE, dada la composición de sus exportaciones que en aproximadamente 70% son productos primarios y el 30% industrializados. Las medidas que entrarán en vigencia con el Acta Unica van a incidir sobre los dos tipos de productos, mediante normas técnicas, diversas restricciones no arancelarias y medidas vinculadas con la protección del

medio ambiente. Habrá que hacer un esfuerzo muy grande para mejorar la competitividad con la finalidad de aumentar la participación en el comercio con la Comunidad.

En cuanto a los Estados Unidos sucede lo mismo, pero por razones distintas. Así, de las exportaciones brasileñas, 70% corresponde a productos industrializados y los 5 o 6 principales ítems están muy gravados con diversas restricciones y no se ven perspectivas de incremento de estas exportaciones. Por el contrario, con la entrada en funcionamiento del ALCAN se generará un impacto negativo creciente sobre dichos productos.

Por lo tanto, en cualquier terapia hay que tener en cuenta estos factores nuevos. Por ejemplo, la regionalización --como dice un estudio del Banco Mundial-- está para quedarse, hecho que tiene consecuencias para América Latina. Surge la interrogante de cuál debería ser la estrategia de América Latina en este mundo globalizado y en donde la región participa del orden del 3% del comercio internacional, cuando hace 20 años esta proporción era de 8%. La mayoría de los países de la región exporta productos que no están en la faja dinámica del comercio mundial. Si dicha situación presenta serias dificultades para Brasil, que tiene muchos problemas para mantenerse en este contexto, ¿cómo podrán enfrentarla los otros países de la región que tienen unos pocos ítems principales de exportación?. ¿Cómo quedan los países de América Latina frente a los resultados potenciales de la Ronda Uruguay cuando se comience, quizás en los próximos meses, a negociar en serio para la conclusión de la Ronda?. Se tendrían tres acuerdos: uno de servicios, otro de bienes y uno de propiedad intelectual. No se sabe bien cuáles serán las implicaciones de este paquete para el comercio exterior de la región.

En general, la lectura que se le da a lo que pasa en el mundo no corresponde en la realidad a los intereses de la región, por ser un poco superficial e ir detrás de los acontecimientos para intentar después racionalizar su efecto negativo. No hay mucho tiempo para sacar conclusiones de lo que está pasando. En pocos meses se podrá estar en una negociación muy compleja sin ninguna coordinación entre los países de la región.

En la cuestión de los servicios, en que la coordinación es muy importante, desde hace mucho tiempo se está intentando una concertación de posiciones para lograr un marco común de negociación, sin que pase prácticamente nada. Una explicación posible es que los países se encuentran en medio de procesos muy complejos que generan una cierta desorganización, debido a las dificultades políticas y económicas que enfrentan muchos de ellos. Esto tiene efectos sobre los formuladores de políticas de comercio exterior, que están preocupados por las condiciones internas de sobrevivencia de los países y de ellos mismos. Como una situación paradójica, se están abriendo todas las economías cuando los ajustes económicos internos tienen serias consecuencias sobre el sector externo, sin que la mayoría de los países tenga una visión estratégica sobre cómo manejar dichos procesos.

Se está empezando a percibir un proteccionismo administrado en el GATT, en el ALCAN, sin claridad sobre lo que habrá que hacer frente a estos hechos. Una de las respuestas es probablemente la integración, tema que se debatirá más adelante. La gran preocupación es que en la región no se están sacando las conclusiones de lo que pasa en el mundo; acerca de las consecuencias de la globalización --recién se está hablando de competitividad--; de la regionalización; de lo que va a pasar en la Ronda Uruguay; de la vinculación entre lo macro y lo microeconómico; y de la realidad hemisférica.

Se opinó que durante las discusiones de la Ronda Uruguay el sistema multilateral de comercio ha salido fortalecido, pese a las presiones unilaterales o bilaterales que se siguen manteniendo. Dicho sistema multilateral se sustenta en un trípode: propiedad intelectual, servicios y comercio. En relación a este último, es difícil decir cuánto intercambio se hace realmente en la actualidad bajo la cláusula de la nación más favorecida y cuánto bajo regímenes regionales o preferenciales en América, Europa o el resto del mundo. La segunda modalidad tiende a reforzarse, a pesar que es el sistema multilateral el que le puede dar mayores elementos de defensa a los países más débiles y pequeños.

Referido a la propiedad intelectual, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se ha tratado de proteger los intereses de los dueños del conocimiento y de las invenciones, o sea, a los países más desarrollados. Esta es una imposición que han tenido que aceptar las naciones latinoamericanas.

En el campo de los servicios habría también un acuerdo multilateral, que no se sabe muy bien como va a funcionar y que se ha hecho a imagen y semejanza del sistema multilateral de comercio. Es un reto para la región participar en este marco y habrá que empezar a pensar en ello. En el ALCAN ya hicieron su propia negociación en servicios, mucho más ambiciosa, y que seguramente irá más allá de lo que esos países están dispuestos a hacer en el GATT.

Pese a los problemas que presentan los servicios y la propiedad intelectual, es en el área del comercio en donde queda más por hacer, puesto que todo el proceso se paralizó por el sector agrícola, y cualquier avance en dicha materia significa que en un plazo muy corto habrá que realizar toda la negociación de acceso a los mercados, que es un tema en el cual no se sabe cómo quedará América Latina.

II. RELACIONES DE AMERICA LATINA CON LAS ECONOMIAS DESARROLLADAS

1. Bloques comerciales: ¿Cuáles y cuántos?

Esta parte de la reunión se inició con una exposición de un funcionario de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL, quién precisó que en el esquema de internacionalización se advierte un proceso de marginación de América Latina. A mismo tiempo, al enfrentar la posibilidad de que los supuestos bloques se conviertan en "fortalezas" cerradas, la región reconoce progresivamente la importancia de establecer una zona de libre comercio en distintas subregiones o en el continente americano. No obstante, la formación de agrupaciones de países no debería ser necesariamente un impedimento para avanzar hacia la integración de la economía mundial: más bien, los mercados comunes, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio a nivel regional o alcance hemisférico podrían convertirse en los cimientos de una economía mundial integrada.

Durante los años ochenta, los tres grandes centros, Estados Unidos, la CEE y Japón, aumentaron significativamente sus respectivas participaciones en el comercio y el PIB mundial. Es evidente que la CEE, más la AELC, que hoy en día constituye cerca de 46% del comercio mundial y más de 31% del PIB mundial, es y será un competidor formidable y un mercado con gran potencial para otras regiones incluso la latinoamericana. La región asiática constituye en su conjunto cerca de 20% del PIB mundial y del comercio internacional. Por otra parte, el Hemisferio Americano genera más de 31% del PIB y 20% del comercio mundial. Sin embargo, a los países de la ALADI, excluyendo a México, les corresponde sólo 2.3% del comercio internacional y 3.2% del PIB mundial. Dado que el mayor dinamismo económico se encuentra actualmente en los países desarrollados y en un número limitado de países en desarrollo, la inserción latinoamericana en esas regiones no sólo es necesaria sino que imprescindible.

Los flujos comerciales intrarregionales para los tres supuestos bloques han aumentado sustancialmente, especialmente en la segunda mitad de los ochenta. A pesar del creciente comercio intra-bloque, vale la pena enfatizar que los flujos más dinámicos fueron los extrarregionales entre Asia y Europa Occidental. La tasa de crecimiento de las exportaciones extrarregionales desde América del Norte a Asia superó en gran margen las intranorteamericanas. Tanto en el caso de Europa Occidental como en el de América del Norte, el comercio con Asia fue el que creció más rápidamente. Para Asia, su comercio con Europa Occidental aumentó con mayor celeridad que el intra-asiático. Basado en estas tendencias globales, el GATT concluye que "no hay unos bloques comerciales en evolución, con la orientación interior que denota el término "bloque", sino unos centros de comercio en evolución, con intereses comerciales mundiales."

En cuanto a América Latina, sus importaciones desde América del Norte se han recuperado significativamente. Asimismo, si bien sus exportaciones a Europa Occidental y América del Norte han mostrado un repunte en el segundo quinquenio, no logró alcanzar la tasa que correspondió a las exportaciones mundiales. Además, la importancia relativa de la región como exportador a cada uno de los tres centros ha disminuido.

Continuando la tendencia mostrada durante la década de los ochenta, los países desarrollados siguen atrayendo la mayoría de la inversión extranjera directa (IED) mundial. De este modo, en 1990 más de cuatro quintos de ella fueron absorbidas por esos países. Además, Estados Unidos, la CEE

y Japón que manejan cerca de 70% de las entradas y 83% de las salidas a nivel mundial, han estado invirtiendo, en gran medida, dentro de sus propias regiones. Como resultado, existe una tendencia por parte de las empresas transnacionales hacia la creación de redes autosustentables, pero integradas regionalmente, en torno a cada uno de los tres polos. Esta tendencia, por supuesto, tendrá fuertes impactos sobre el crecimiento del comercio intrarregional.

El grado de interdependencia económica entre los mercados se refleja principalmente en un aumento del comercio acorde con el nivel de producción de los países participantes. El nivel de interdependencia entre los países en América Latina, medido por el volumen del comercio intrarregional dividido por el PIB, es sustancialmente bajo, en comparación con otras regiones del mundo, y muy reducido en contraste con el alto coeficiente de la CEE. Cabe recordar que para la CEE, en 1990 el comercio intrarregional significó más de 60% de las exportaciones totales y la participación del comercio intrarregional en el PIB combinado alcanzó a más de 25%. En contraste, para América Latina la relación entre el comercio intrarregional y el PIB combinado tiene un valor muy reducido de 2% o 3%. Es decir, la interdependencia económica latinoamericana todavía se encuentra en una etapa incipiente y llegar a un nivel semejante al de la CEE constituye un proyecto de largo plazo.

En el hipotético bloque comercial formado por los tres países de la ALCAN, Estados Unidos, Canadá y México, la tasa de comercio intrarregional en relación con el PIB combinado no ha subido sustancialmente. En este comportamiento global influye mucho la decreciente proporción del comercio intrarregional de los Estados Unidos, cuyo intercambio comercial con países de fuera de la región es cada vez mayor.

En la región asiática, comprendida acá por los cuatro NICs (Korea, Taiwan, Hong Kong, y Singapur); cuatro países integrantes de la ASEAN (Malasia, Indonesia, Tailandia, y Filipinas); Australia; Nueva Zelanda y Japón, se observa un aumento significativo de la importancia relativa del comercio intrarregional, cuyo volumen alcanza a 30% del comercio total. La participación del comercio intrarregional en el PIB combinado no supera 10%, sin una tendencia clara hacia el crecimiento. A pesar de la creciente capacidad de Japón para absorber más importaciones de manufacturas desde otros países del Pacífico asiático, todavía no es suficiente para desplazar a los Estados Unidos.

Cabe reiterar que aún cuando para la CEE el comercio intrarregional ha superado al extrarregional, este último todavía tiene una importancia destacable, y su participación en el PIB supera a la que muestra América del Norte. Esto significa que, para cualquier supuesto bloque, el comercio extrarregional sería demasiado importante como para sacrificarlo con el objeto de crear nuevos acuerdos regionales comerciales o de fortalecer los existentes.

Por otra parte, existe el riesgo de que el aumento de los intercambios comerciales entre los espacios regionales se produzca sobre todo entre los países de mayor importancia relativa en cada uno de los tres centros, quedando las demás naciones vinculadas principalmente al país predominante de su propia zona. Ello, en cambio, en el caso de algunos países latinoamericanos significaría una creciente interacción con los Estados Unidos, y para otros con Europa o Asia. Por consiguiente, el desafío de la región en su conjunto consiste en evitar una posible tendencia hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. En el caso del primero, no se trata de menospreciar las posibilidades que ofrece la Iniciativa para las Américas. Más bien, se trata de mantener vivo el espíritu del multilateralismo, para lo cual los países de la región deben persistir en sus esfuerzos por

lograr una liberalización del comercio a escala mundial, velar para que la creación de una serie de zonas de libre comercio con los Estados Unidos no lleve consigo un aumento del proteccionismo contra terceros países, e impulsar las relaciones económicas con las demás regiones (Asia y Europa).

En vista de las heterogéneas relaciones de los países latinoamericanos con cada uno de los diferentes centros, los beneficios y costos de los mercados comunes o las zonas de libre comercio tienen que ser examinados a nivel nacional. Salvo en algunos casos, no puede deducirse que algún país o grupo de países pueda considerarse un "socio natural" de alguien a quién su política comercial debiera privilegiar. Para México y los integrantes de la CBI, un mayor acercamiento al mercado estadounidense parece un paso lógico, mientras que para algunos países sudamericanos un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos podría conllevar altos costos, a menos que los miembros de los acuerdos aseguren que el nivel de protección más bajo, tanto arancelario como no arancelario, existente en la región, se aplica al resto del mundo. Al mismo tiempo, se debería buscar una flexibilización progresiva de las reglas de origen y contenido local. Para algunos países, estos serán elementos cruciales para asegurar los futuros flujos comerciales y financieros provenientes de los países europeos y asiáticos.

Se estima que un mercado del hemisferio americano más abierto y transparente, sin barreras adicionales a terceros países, atraería a la región inversiones desde otras partes del mundo. En este sentido, para América Latina es urgente examinar cuál debería ser la estrategia de reubicación productiva de los grandes países inversionistas dentro del marco de la globalización económica.

Por último, se indicó que la inserción de los países latinoamericanos hacia Europa y Asia tendría que asumir otro carácter, por lo menos en el mediano plazo, debido al predominio de las materias primas en la canasta de exportación. Dada la extrema importancia que tiene el sector primario en la producción y las exportaciones de los países en la región, y el carácter inestable de esos mercados, los avances en el campo de transformación productiva, al contrario de retirarse de esos mercados en declinación, deberían facilitar el mejor aprovechamiento de la eficiencia que muestran algunos rubros de este grupo de productos. Ello significaría introducir en la cadena productiva los sistemas de transporte, comercialización y financiamiento; explotar mejor los eventuales eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás para incrementar el valor agregado; y diversificarse hacia rubros de mayor dinamismo. En este proceso de transformación productiva, los principales mercados fuera de la región siguen y seguirán jugando un rol determinante, y una integración regional que involucra el sector primario tendría que ser consistente con la estructura y exigencia de la demanda internacional.

2. Comentarios sobre las vinculaciones de América Latina

En el debate que se realizó a continuación, se señaló que si se consideran diez o más años de las exportaciones latinoamericanas, se puede comprobar que las manufacturas son su componente más dinámico, puesto que crecen a tasas mayores que los otros sectores de las exportaciones. Surge la pregunta acerca de cuál es el papel que cumple el mercado regional para apoyar el incremento del comercio de manufacturas y si el intercambio intrarregional tiene un componente creciente de este tipo de productos. Si esto es así, habría que revalorizar el comercio intrarregional en términos del valor agregado que significa para la producción y exportación de los distintos países de América Latina.

Otro punto a considerar es el de las normas de origen, que muestran una creciente proliferación en los distintos acuerdos o agrupaciones de libre comercio, dado que en definitiva tienen un efecto similar al de un arancel externo común en una unión aduanera. Así, puede ser un mecanismo mediante el cual una zona de libre comercio se proteja de la competencia externa, con la diferencia respecto de un arancel que la norma de origen es menos transparente, no es negociable y no se puede consolidar su efecto proteccionista. En términos de la integración regional, la norma de origen puede constituirse en una preocupación por esas características, o en el plano extrarregional por lo que puedan hacer otros países para cerrar sus mercados al emplear normas sectoriales sin ningún control ni disciplina multilateral.

Un tema que lleva a reflexión es la disminuida capacidad de negociación de América Latina en todos los foros internacionales. Frente a los desafíos de la economía mundial que se han planteado con bastante claridad aquí, parece necesario diseñar una estrategia para reforzar la capacidad de negociación que eventualmente podría tener América Latina como un todo, o bien entre los países que estén interesados, en el campo comercial. Si no se camina en esa dirección, el futuro podrá ser aún más incierto. El papel que pueden tener las secretarías de algunos organismos regionales será muy importante en este campo, dado el aporte que pueden hacer en dicha materia.

Dentro del fenómeno de la globalización de la economía mundial se debe considerar no sólo la cuestión comercial sino también los movimientos de capitales, las inversiones y la tecnología. Los movimientos de capitales en Europa han llegado a producir crisis monetarias dentro del naciente sistema monetario europeo y han influido en la modificación de los tipos de cambio.

Por otra parte, pareciera ponerse un énfasis excesivo en la utilización de las variables economía mundial y comercio internacional como influyentes en las perspectivas económicas de los países de América Latina. Mucho más allá de la necesidad de tener una evaluación clara y precisa de lo que está sucediendo en la economía mundial, se debe pensar en el papel que la región puede desempeñar y en qué se está haciendo por influir en dichas perspectivas, y en cómo insertarse en la esfera internacional para lograr un relacionamiento benéfico para los países de la región. En relación con el tema del comercio, también aparece esta variable como sobrevalorada en función de lo que representa frente a otras políticas económicas.

Una inserción adecuada en la economía mundial depende de las políticas económicas que siguen los países y, dentro de ese conjunto, de los instrumentos que se utilizan para cumplir con los objetivos de las respectivas políticas comerciales. La mayoría de los países de la región tienden hacia la apertura mediante una reducción unilateral de los aranceles, pero no siempre los mecanismos que se utilizan son los mismos y suelen modificarse con los cambios de Gobiernos. En México, desde 1983 se tiene una idéntica política comercial y los mismos objetivos, empleándose instrumentos que con el tiempo se han venido ajustando a las alteraciones que las circunstancias del relacionamiento externo han provocado. Los acuerdos de libre comercio se han identificado como un mecanismo de la política comercial y no más allá de eso. México en la actualidad está negociando nueve acuerdos de este tipo con países de la región. Hay otros países latinoamericanos que prefieren emplear mecanismos más agresivos o de mayor alcance, como pueden ser los aranceles externos comunes o las uniones aduaneras.

En México, también desde 1983, se ha pensado en términos de una política macroeconómica específicamente de equilibrio fiscal; de una política comercial dirigida hacia la apertura y la modernización; una política industrial tendiente a la reconversión; y un manejo macroeconómico con

estabilidad y eficiencia microeconómica. A partir de 1989-1990, se identificó como una necesidad básica del relacionamiento externo el inicio de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, que luego se extendió a Canadá. Para México esto no es una cosa nueva, puesto que se hace de jure lo que de facto ha sido una vinculación de más de siete décadas, en que el comercio mexicano hacia los Estados Unidos se situó en torno al 70% del intercambio total.

Caben algunas interrogantes acerca del papel de la integración regional y de los acuerdos con los Estados Unidos, en el sentido de dilucidar que se espera de ambos procesos. ¿Se quiere realmente que la integración que se viene desarrollando de manera subregional tenga un procedimiento de convergencia y de multilateralización?. Estas son cuestiones que merecen un debate profundo y franco.

En el caso de Bolivia, a pesar de los evidentes éxitos en las políticas macroeconómicas --reflejados en el crecimiento del PIB; baja inflación; incremento de la inversión; reducción del déficit fiscal; duplicación de las exportaciones y de las importaciones en los últimos cuatro años, en especial de bienes de capital; disminución de la deuda externa a 64% del PIB; y alza de las reservas externas-- siguen habiendo, sin embargo, problemas de competitividad y de ajustes microeconómicos. Así, por ejemplo, los costos de transporte, de la energía y los financieros, y la baja productividad de la mano de obra afectan seriamente la posibilidad de competir con el resto del mundo, aunque se trate de una economía abierta y con grandes incentivos para la inversión extranjera. En el Estado también se han hecho cambios significativos tendientes a su modernización: entre ellos, el antiguo Ministerio de Industria y Comercio se ha transformado en el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica. No obstante, el andamiaje legal para administrar la apertura económica todavía no alcanza un grado suficiente de eficiencia.

Se hizo notar que no sólo en el mundo hay cambios importantes, igualmente en la región las cosas se están modificando de manera apreciable. En consecuencia, es preciso ensamblar esas reformas de la región con el panorama internacional. Una situación particular enfrenta el Estado en los países latinoamericanos, puesto que, desde el punto de vista macroeconómico, tiene muchas limitantes para sustentar un programa de tipo convencional como la reconversión industrial; generar incentivos a la inversión en tecnología; y promover las exportaciones a través de fondos del presupuesto normal. Hay que buscar procesos imaginativos para sustituir estas alternativas tradicionales, que no encajan dentro de los cambios cualitativos de las variables macroeconómicas, por otras que sí sean compatibles con las nuevas restricciones. Este tipo de desafío debe ser compartido con los empresarios de manera que capten dichas condicionantes, ya sea que estos actores provengan de grandes transnacionales o de empresas medianas o pequeñas. De este modo el sector privado debería entender que tiene que asumir una participación activa en campos que se han considerado de incumbencia del Estado como, por ejemplo, la capacitación de los recursos humanos.

Algunos participantes expresaron su convicción de que la CEPAL puede desempeñar un papel protagónico en la identificación de muchos aspectos fundamentales de un nuevo enfoque del desarrollo latinoamericano. Entre ellos, se mencionó la necesidad de un esclarecimiento conceptual de los límites a la funcionalidad de los mercados y del sector público en la búsqueda del crecimiento con estabilidad. Asimismo, debe replantearse el problema de la calidad de vida, de la eficiencia dentro de los procesos productivo y de la existencia de un modelo de desarrollo que sigue siendo beneficioso para los países del Norte y poco equitativo para el Sur.

De algún tiempo a esta parte se ha demostrado que la permanencia y equilibrio de las políticas económicas y de sus componentes comerciales depende en gran medida de la consecuente estabilidad política y social de cada país. En el ámbito político, la profundización y consolidación de la democracia, y en la esfera social, la inversión o gasto social, son factores que contribuyen decisivamente a lograr un nivel adecuado de continuidad en los objetivos y políticas nacionales.

En cuanto a la Iniciativa para las Américas, algunas conclusiones preliminares de un proyecto BID/CEPAL indican que en materia de comercio, salvo el caso de México que es bastante distinto, para la mayoría de los países de América Latina, y en especial para las economías más abiertas, el resultado sería más desviación que creación de comercio. Por otra parte, una de las variables más importantes que es la nueva inversión que pueda movilizarse hacia la región, es altamente imprevisible en su resultado. Por último, la cooperación financiera que se deriva de la Iniciativa es muy escasa.

Se comentó que Bolivia ha logrado ciertos beneficios de la Iniciativa para las Américas, al condonarse el 83% de la deuda bilateral --del orden de 365 millones de dólares--; se han liberado más de 6.000 productos, con la excepción de 8 rubros; en materia de cooperación financiera se ha recurrido al Fondo Multilateral de Inversiones, que en el marco de la Iniciativa promueve el BID, obteniendo de los Estados Unidos 80 millones de dólares, lo que muestra que hay un potencial de aprovechamiento de la Iniciativa que no es sólo retórico. La CEPAL podría divulgar esta información y asesorar a los gobiernos para evitar ciertas equivocaciones derivadas de la inexperiencia, como las que se han producido al no incluir determinados rubros en las negociaciones del ALCAN.

III. INTEGRACION LATINOAMERICANA

1. El marco de la integración

La presentación de este tema estuvo a cargo de un consultor de la División de Comercio Internacional y Transporte, quién al iniciar su exposición señaló que una primera constatación general se refiere al interés por la integración que han manifestado los gobiernos en los últimos años, en particular hacia fines de la década de los ochenta. En esta época renacen, por una parte, los esfuerzos por consolidar los esquemas más tradicionales, como la ALADI, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe y, por otra, surgen toda clase de iniciativas para constituir agrupaciones bilaterales o multilaterales. En el plano bilateral, se han firmado hasta la fecha cerca de 20 acuerdos entre los países miembros de la ALADI, y de éstos con países centroamericanos y del Caribe. Entre las nuevas agrupaciones, el MERCOSUR y el Grupo de los Tres aparecen como los más importantes por incluir a las naciones mayores de la región. Algunos de estos acuerdos sólo intentan generar zonas de libre comercio; otros, no obstante, desean alcanzar niveles más ambiciosos de integración.

Para apreciar el entorno en que se encuentran dichas iniciativas --ya sea las tradicionales como las más recientes-- conviene recordar que la mayoría de los países latinoamericanos están saliendo de una profunda crisis económica que ha dejado como secuela un grave deterioro en las condiciones de vida y de trabajo; una pérdida de orientación en las políticas industriales y del incipiente desarrollo científico-tecnológico; y, asimismo, una disminución en las capacidades del Estado para cumplir con sus funciones básicas de promoción y regulación económica, y de creación de consensos sociales y políticos. Todo ello debilitó el crecimiento de la producción, comprometió la situación del empleo y la distribución del ingreso y presionó sobre el nivel de precios internos.

En el plano internacional, como se ha visto, la situación de América Latina se ha caracterizado por una pérdida de gravitación en el intercambio mundial y en los foros internacionales, y por la mantención en ciertos países del dilema de la deuda externa, lo que estrecha la capacidad de maniobra de las políticas económicas internas.

Mirando la situación desde otro ángulo, los países de la región han retornado a regímenes democráticos de gobierno, con escasísimas excepciones, lo que ha permitido un nuevo despliegue de esfuerzos para fortalecer las relaciones económicas entre pares de países, subagrupaciones o subregiones. Esta es sin duda una condición necesaria para avanzar en la interrelación de las economías y las sociedades de América Latina, puesto que contribuye a atenuar o racionalizar las hipótesis de conflicto entre países vecinos, abre la posibilidad de eliminar las trabas a la movilidad de los factores productivos, y permite mejorar las infraestructuras comunes de transporte, comunicaciones, energética y otras similares. En este sentido, se está en un período histórico más favorable que en el pasado para incrementar la interrelación entre los países de la región.

No obstante, junto con la democracia hace falta un cierto grado de gobernabilidad a nivel de cada país para poder cumplir los compromisos que se adquieran y para progresar en nuevos acuerdos o reforzar los antiguos. Es en esta materia donde algunos de los países encuentran serias tensiones y han visto comprometida su estabilidad política por diversos factores y causas.

Dicho contexto, muy simplificado por cierto, es el que enmarca los esfuerzos en favor de la integración regional. Al menos en teoría, las condiciones de gobernabilidad y de estabilidad en las políticas económicas y en las señales que se proporcionan a los agentes productivos y consumidores de los países miembros de un esquema, aparecen como dos condicionantes significativas del éxito de los procesos de integración. De idéntica manera, es necesaria la presencia en los esquemas de integración de países que puedan ejercer un liderazgo activo en función de su mayor tamaño y de su capacidad para inducir estabilidad en las políticas macroeconómicas de los otros países miembros. Todo este es un tema que merece una reflexión y podría servir de referencia para visualizar los objetivos y plazos a los cuales se puede aspirar con realismo en cada proceso para constituir áreas de libre comercio o mercados comunes.

Relacionado con lo anterior, se puede decir que la integración, al tratarse de un proceso complejo con componentes políticos, económicos y sociales, difícilmente avanza de manera lineal y sus progresos son más bien de naturaleza iterativa y discontinua. Uno de los mayores problemas radica en hacer coincidir los objetivos, pero sobre todo los "tiempos" de las políticas de los gobiernos nacionales. La simultaneidad y la similitud en las estrategias y políticas de desarrollo rara vez se han dado entre los países de la región. Esto ayudaría a explicar por qué algunos países prefieren buscar la afinidad en las políticas para asociarse con otros países, pese a que estos se encuentran a veces fuera de los circuitos naturales de relaciones económicas. Así, por ejemplo, en los rasgos gruesos de las estrategias antinflacionarias de Argentina y Brasil --Plan Austral y Plan Cruzado-- hubo durante algún lapso coincidencia, bien que luego fueron apareciendo notorias divergencias en las políticas aplicadas. Chile, por su parte, en busca de analogía en las políticas macroeconómicas, ha negociado acuerdos de libre comercio con Colombia, México y Venezuela, países con los cuales sus nexos comerciales han sido débiles.

La tendencia predominante en América Latina es hacia la apertura de las economías a la competencia internacional. Si esa apertura se realiza dentro del concepto de "promoción de exportaciones" --es decir, con una orientación de la producción nacional hacia los mercados mundiales, con un manejo muy selectivo de las barreras comerciales y de los incentivos para las actividades exportadoras y de sustitución de importaciones, y con un papel importante del Estado como promotor activo del desarrollo mediante el comercio internacional, apoyado por una concertación estrecha de los sectores públicos y privados-- es posible que la integración juegue un papel importante, sobre todo en la adquisición y difusión de innovaciones tecnológicas y en el incremento de la oferta exportable.

El efecto de la apertura comercial sobre el intercambio al interior de cada agrupación se debería traducir en un incremento de las importaciones y de las exportaciones. Las exportaciones dentro de cada agrupación podrían aumentar más que las globales por condiciones similares de demanda y menores distancias geográficas y culturales, siempre que los mercados subregionales ofrezcan la posibilidad de desarrollar nuevos productos y procesos a menor costo y riesgo que en los mercados internacionales.

Sin embargo, la "apertura comercial" incondicional y masiva, ligada a la simple liberalización comercial, puede erosionar las preferencias comerciales entre los socios de la región y dejar muy poco espacio para la creación de condiciones favorables a la integración. En consecuencia, uno u otro tipo de apertura puede dar resultados diferentes no sólo para el desarrollo nacional sino también en relación con los procesos de integración que se pueden llevar a cabo.

Por otra parte, de las políticas predominantes en los últimos años en América Latina se han generado dos tipos de consecuencias visibles: una búsqueda de la eficiencia y de la especialización nacional en muchos casos basada en las ventajas estáticas, coincidente con los modelos simples de extroversión y de apertura comercial; y la concentración de ingresos que se ha dado en el marco de las políticas de ajuste. La propuesta de la CEPAL de transformación productiva con equidad intenta salir al encuentro de estos dos puntos mediante una estructura productiva que responda mejor al tema distributivo. El proceso estaría basado en una ganancia de competitividad auténtica, y para eso los mercados externos son importantes. El mercado internacional puede proporcionar economías de escala de modo de internalizar ganancias de competitividad, sin atentar contra el ingreso real de la población. La manera de conseguir dicho efecto es con incrementos genuinos de productividad, lo que requiere una propuesta de política industrial y tecnológica activa, que permita construir un marco más dinámico de desarrollo.

Finalmente, se señaló que la pregunta es si la integración cumple algún papel en una política de esa naturaleza. En la propuesta indicada aparecen criterios de selectividad, gradualismo y de promoción activa de sectores maduros y de implantación de sectores nuevos. Los argumentos de la integración, en particular los que dicen relación con el mercado ampliado, sin duda contribuyen a dar respuesta a la necesidad de selección, al gradualismo indispensable para la readaptación del sistema productivo y al efecto de aprendizaje para ganar competitividad dinámicamente hacia terceros mercados. Es posible que el apresuramiento por aplicar mecanismos de liberalización comercial al interior de los esquemas o acuerdos de libre comercio hayan inhibido una discusión más a fondo de este papel de la integración.

2. La gobernabilidad, la integración y otros aspectos vinculados

Iniciado el debate, se precisó que algunos de los elementos planteados se comportan de manera distinta a la que en teoría se podría prever, como por ejemplo una frágil gobernabilidad y los efectos disociantes que puede tener en un determinado esquema de integración suelen ser diferentes a los esperados. Así, recientemente Colombia y Venezuela han suscrito una unión aduanera, el 7 de febrero de 1992, tres días después del intento de golpe de Estado en este último país. A pesar de la debilidad política que un acontecimiento de esta naturaleza provoca, al afectar los grados de libertad del Poder Ejecutivo de uno de ellos, los dos países fueron capaces de seguir adelante con su iniciativa. Lo mismo se puede apreciar en el MERCOSUR, sobre el cual desde hace bastante tiempo se viene insistiendo en que la incompatibilidad de las políticas económicas generará dificultades prácticamente insalvables; sin embargo, aunque supuestamente sea así, detrás del proceso hay una dinámica política capaz de romper las inercias que puedan surgir de dichas divergencias de estrategias.

Si se analizan los cuatro instrumentos básicos del MERCOSUR para la creación del mercado común: el programa de liberación comercial; la coordinación de las políticas macroeconómicas; la conformación del arancel externo común; y los acuerdos sectoriales, se puede apreciar que las crisis --que ciertamente existen-- y los tiempos disímiles en las políticas --que también se dan porque las realidades son diferentes-- tuvieron un impacto relativamente limitado.

Así, en el programa de liberación comercial previamente negociado y que ya está en práctica, se sigue cada seis meses ejecutándolo con una preferencia subregional del 61%, la que dentro de poco --en diciembre de 1992-- llegará al 68%. En materia de coordinación de políticas macroeconómicas, se trata de un camino largo para recorrer y donde no hay que tener la ansiedad

de alcanzar objetivos en un período breve. Existe un cronograma que se está respetando, a pesar de las dificultades y de las inquietudes de las sociedades. Se ha definido una metodología a fin de hablar en un lenguaje común para determinar los indicadores que interesa ir coordinando. Las negociaciones para conformar el arancel externo común se espera que sean duras, bien que la realidad muestra que hay una aproximación de las posiciones y de los perfiles arancelarios de los cuatro países.

Quizás sea en el establecimiento de los acuerdos sectoriales donde la crisis de gobernabilidad, como se ha definido aquí, se manifieste actualmente de forma un poco más clara, ya que a diferencia de los otros tres instrumentos previamente negociados e inmersos en un cronograma, estos acuerdos están sujetos a la voluntad e iniciativa del sector privado. Es natural que el sector privado esté proyectando en el proceso de negociación sus propios tiempos. Los gobiernos deben mantener su orientación y trazar objetivos claros sobre el sector privado, que es el que impulsa estos acuerdos sectoriales, para lograr los equilibrios necesarios entre los países participantes y sostener la presión destinada a que se cumplan los plazos fijados en el proceso de integración.

Pareciera que en este sentido la región está mirando sus relaciones recíprocas con una perspectiva de mediano y largo plazo, con disposición a administrar las coyunturas para darle forma al destino de los países superando los tropiezos del futuro inmediato.

Existe el convencimiento en algunos participantes que el proceso de apertura regional puede transformarse en un factor de estímulo a la apertura externa de los países latinoamericanos. En el caso de Chile, por ejemplo, las exportaciones de bienes y servicios se sitúan entre 37% y 39% del PIB, porcentaje que ya es bastante elevado. No obstante, hay consenso en el Gobierno que la manera más eficiente de continuar y profundizar la apertura es vía la integración regional. Chile ha actuado en el tema de la integración de manera diferente según sean las respectivas circunstancias. Dos situaciones ejemplifican este tipo de enfoque: los acuerdos de complementación económica con Argentina y con México que, siendo muy distintos, configuran opciones no excluyentes de lo que se puede hacer en el ámbito regional.

El acuerdo argentino-chileno se puede calificar como de tipo estructural, puesto que trata de solucionar los aspectos básicos del relacionamiento de dos naciones que tienen 5.000 kilómetros de fronteras comunes, y que sienten la necesidad de caminar juntas en una serie de elementos claves para perfeccionar su vinculación. El acuerdo de complementación tiene más de 37 variables y cubre temas totalmente novedosos en comparación con las visiones clásicas de la integración. En materia de comercio es bastante conservador, dado que sólo reconoce lo negociado en la década de los ochenta por los dos países en el marco de la ALADI.

Sin embargo, el intercambio ha crecido de modo impresionante: en efecto, las exportaciones chilenas a Argentina aumentaron 157% en 1991 y 90%, en el primer semestre de 1992. Las importaciones desde Argentina también se incrementaron en montos significativos, aunque un poco menores por partir de niveles más elevados. Detrás de ello hay un sustancial proceso de inversiones recíprocas. Son más conocidas las inversiones que Chile está efectuando en Argentina, tal vez por su naturaleza más llamativa --centrales eléctricas, distribución de gas, supermercados y otros semejantes--, pese a que existen numerosas inversiones argentinas en rubros industriales, lo que indica una vertebración de los sectores privados de ambos países.

El segundo modelo es el acuerdo de complementación Chile-México que, en síntesis, es un sistema de apertura lineal y automática de las dos economías, con una lista de excepciones relativamente reducida, y con un conjunto de normas para regular y mantener funcionando el proceso de la manera más eficaz posible.

En consecuencia, hay que valorar la expresión integración en esos ámbitos distintos y el soporte que da a situaciones diferentes, cuyo éxito está ligado más que al modelo en sí mismo a la medida en que el proceso actúa sólidamente sobre los agentes operativos, sean públicos o privados. Pareciera que ese es un punto de partida para que, incluso en condiciones adversas, este tipo de sistema tenga la carga básica para salir adelante y potenciar sus posibilidades.

Por otra parte, diversos temas que han sido objeto de negociaciones en la Ronda Uruguay, como los servicios, se han quedado atrás en los acuerdos subregionales o bilaterales en la región y podrían constituirse en un centro de trabajo coordinado en la esfera latinoamericana. Lo mismo se puede decir de la infraestructura de apoyo en general al comercio, donde aparentemente se está esperando o dependiendo de lo que suceda en la Ronda Uruguay, olvidándose que en la región se podrían lograr avances muy significativos en estas materias.

En la perspectiva de mediano plazo, en que los mercados de Europa y los Estados Unidos podrán ser de acceso complicado, los países de la Cuenca del Pacífico --en particular los de la parte sur-- aparecen como más dinámicos. En consecuencia, habría que ir estudiando el tema América Latina-Cuenca del Pacífico, puesto que esa vertiente podría dar buenos dividendos comerciales a la región para los próximos años. Las distintas iniciativas del último tiempo debieran sistematizarse de manera de darle la debida atención a los problemas tanto de infraestructura física, como de todos los nuevos canales de comercialización. La solución de ambos dilemas constituye la condición esencial para competir en esos mercados.

Otro punto a considerar es el de las normas de origen, que muestran una creciente proliferación en los distintos acuerdos o agrupaciones de libre comercio, dado que en definitiva tienen un efecto similar al de un arancel externo común en una unión aduanera. Así, puede ser un mecanismo mediante el cual una zona de libre comercio se proteja de la competencia externa, con la diferencia respecto de un arancel que los requisitos de origen son menos transparentes, no son negociables y no se puede consolidar su efecto proteccionista. En términos de la integración regional, la norma de origen puede constituirse en una preocupación por esas características, o en el plano extrarregional por lo que puedan hacer otros países para cerrar sus mercados al emplear requisitos sectoriales sin ningún control ni disciplina multilateral.

Cabe reconocer que algunos de los esquemas de integración se crearon en momentos en que las condiciones históricas eran muy diferentes a las actuales y las políticas económicas también son hoy día muy disímiles a las que se consideraron en esos esquemas en su fase constitutiva. Al enfrentar la integración en el presente se deberían revisar las estrategias pretéritas, puesto que el papel del Estado ha cambiado; la política económica se ha modificado --ahora se busca la competitividad a través de la apertura--; hay una prioridad fiscal que puede limitar los acuerdos comerciales debido a su costo en términos de recaudación de impuestos; existe una deliberada ausencia de políticas industriales; y el papel del sector privado también se ha alterado dándosele una mayor participación en la definición de las políticas económicas y comerciales con países vecinos. Este es un escenario totalmente distinto al que existió cuando se constituyeron los acuerdos de integración, lo que exige una revisión de ellos.

3. Bilateralismo y multilateralismo

Un aspecto en el que también cabe una reflexión es el de la integración multilateral versus los acuerdos bilaterales. Una opinión en este sentido es que en la actualidad una política bilateral es mucho más pragmática y puede llevar en un corto plazo a la obtención de mejores resultados que los que se producen dentro de los esquemas de integración. En el plano bilateral se puede avanzar muy sustancialmente, puesto que los acuerdos son más transparentes; se obtienen logros de mayor alcance; las reglas son más claras y, por lo tanto, dan señales más precisas para los inversionistas; y hay una evidente mayor participación del sector privado --no así en los esquemas de integración en donde hay ciertos obstáculos que todavía se lo impiden--. Ejemplos de este tipo se encuentran en los acuerdos Argentina-Chile, ya comentado, y de Bolivia-Perú, recién suscrito, en el que sólo un producto tiene un arancel diferencial. Sin embargo, el bilateralismo no tiene el mismo interés del discurso político que acompaña a la integración multilateral.

En reacción a este planteamiento se indicó que la antinomia entre el bilateralismo y el multilateralismo merece una mayor reflexión técnica y analítica. Se tiene la impresión de que por la vía bilateral es más fácil caer en dificultades como el síndrome de la frontera o en tropiezos derivados de la falta de un marco amplio que imponga reglas de mayor estabilidad. En el caso del Grupo Andino, la Junta del Acuerdo de Cartagena cumple una importante función de equilibrio, que evita que el síndrome de la frontera o del vecino pueda generar sesgos que harían poco viable el esfuerzo de integración. Por esta razón el camino multilateral es muy importante, porque dejar todo sujeto a decisiones bilaterales no le daría suficiente solidez a los procesos de integración en el futuro.

Otra posición en dicha cuestión es que no debiera haber oposición entre las acciones bilaterales y multilaterales, dado que cada una de ellas tiene su momento y su espacio. Así, es posible que los acuerdos bilaterales o trilaterales vayan estructurando una red que, cuando esté madura, pueda multilateralizarse. Habría que preparar el terreno para que este último proceso sea posible perfeccionando todos aquellos instrumentos que en el futuro se van a precisar para que la multilateralización del comercio pueda darse; o sea, hay que diseñar un sistema de normas de salvaguardia, de incentivos y subsidios a las exportaciones, de requisitos de origen, de solución de controversias y otros mecanismos similares.

Se indicó, asimismo, que el dilema entre bilateralismo y multilateralismo es más bien aparente, puesto que la integración ha nacido en América Latina como un medio para transitar hacia el desarrollo económico. La integración no ha sido un fin en si mismo, sino un importante mecanismo para lograr mejores niveles de crecimiento y de bienestar. Lamentablemente, durante mucho tiempo no ha pasado de ser un elemento decorativo de la práctica de las acciones económicas debido a que ha estado remitida a la reflexión, al pensamiento y a la iniciativa del sector público. En otras palabras, los agentes económicos no se han comprometido directamente, dado que su interés se ha situado en otros ámbitos al existir un modelo de desarrollo industrial proteccionista y a que la coyuntura no daba como para pensar en la urgencia de incursionar en las relaciones internacionales con resultados inmediatos.

El cambio de la economía mundial que se vive en la actualidad exige reacciones rápidas y pragmáticas, y es ahí donde los países del Grupo Andino buscan obtener efectos de acuerdo con sus intereses, los que no siempre van a coincidir con la conveniencia multilateral del conjunto de los países asociados. No hay una incompatibilidad manifiesta entre las tendencias bilaterales y comunitarias, sino que hay que ubicarlas en las categorías que les corresponde dentro del proceso de

desarrollo y de integración. Los esquemas comunitarios intentan crear un marco más amplio que el referido al tema comercial. La libre circulación de personas y mercancías; el uso compartido de recursos; y la liberalización del transporte por carretera, marítimo y aéreo, son algunas de las materias que se han negociado desde el punto de vista comunitario, no para establecer acuerdos "eficientistas" en el plano comercial en el corto plazo, sino para dar sustento a la búsqueda de una nueva inserción de los países a nivel internacional.

La integración puede dar consistencia a las estrategias económicas de los países. Si bien es cierto que el modelo aperturista se ha convertido en un denominador común, las formas en que se aplica son diferentes. Así, unos países han adelantado más que otros y sus políticas y estrategias son distintas en cuanto a su consistencia y compatibilidad. De este modo, lo que para algunos en materia fiscal constituye un objetivo puede ser rebatido por una política de fomento industrial; lo que la política comercial puede tener como finalidad fundamental para otros puede encontrar su contraparte u oposición en la política de modernización del aparato productivo interno. La integración permite o contribuye mediante un proceso permanente a tratar de armonizar y dar consistencia a esas políticas cuando hay un denominador común que es la formación de bloques.

Por supuesto la integración tiene sus costos que significan sacrificios para los países miembros. Esos sacrificios pueden ser compensados mediante negociaciones al interior de los esquemas comunitarios. De esa manera aparece una nueva faceta de la integración consistente en un bilateralismo interno que no es incompatible con los fines mismos de un proceso de esta naturaleza.

4. Institucionalidad y políticas

En materia de integración regional, se tiene una pluralidad de procesos que, en algunos casos, han desbordado los cauces de los mecanismos institucionales y las formas tradicionales como se ha conocido la integración. Surge la interrogante si la institucionalidad vigente está ayudando al desarrollo de estos nuevos esquemas o, por el contrario, los está obstaculizando. Al parecer el marco institucional, principalmente el de la ALADI, tendrá que sufrir modificaciones para dar cabida a acuerdos del tipo MERCOSUR u otros de alcance hemisférico. En efecto, la ALADI, considerando su amplia cobertura, debería tener presente en el largo plazo lo referente a la convergencia de los distintos procesos, no sólo de sus once Estados Miembros sino de los centroamericanos y caribeños. La convergencia debe entenderse como el esfuerzo de armonización de las políticas comerciales y de extensión de la información que servirá para apoyar a los empresarios privados.

No obstante, para el futuro el marco que se tiene en la ALADI parece insuficiente para propiciar la convergencia que se podría esperar de los procesos de integración subregionales. Asimismo, en toda la problemática de los servicios se debe examinar como avanzar en una liberalización que comprenda toda la región, la que es muy necesaria y urgente.

En cuanto al papel de la ALADI, pareciera encontrarse en su límite si se consideran los ámbitos de acción de las agrupaciones existentes, como el Grupo Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres y ahora el ALCAN. Si los gobiernos no apoyan un cambio de fondo en la actuación de la ALADI, en un plazo de dos o tres años la Asociación no tendrá posibilidad de sobrevivir dado que los países miembros no estarán interesados en financiar una institución que es superada por el interés que despiertan las agrupaciones subregionales.

Muchos gobiernos no desean que termine la ALADI por su importancia para América del Sur. Hay por lo menos dos áreas de actuación de la Asociación significativas para el proceso de integración regional: primero, podría actuar como un tipo de GATT subdesarrollado que agrupe a los países de la región para tratar materias conexas con el comercio exterior. Por ejemplo, solución de controversias, normas técnicas, requisitos de origen y otras similares. No existe un foro en América Latina donde discutir estos temas desde el punto de vista de coordinación de políticas. Para avanzar en la integración regional, no hay que dejar que las brechas en las políticas se incrementen entre los países y las agrupaciones. Esto es posible en la ALADI por su flexibilidad para permitir que los países que realmente estén interesados puedan progresar, lo que facilita eventuales negociaciones en las que no necesariamente tienen que participar todos los países miembros.

De otro lado, sería importante encontrar en la ALADI los temas atractivos para los países sudamericanos, dado que tampoco hay otros órganos para esta zona en los que se pueda negociar materias como integración física; transporte, energía, ciencia y tecnología; conocimiento; y algunos aspectos relacionados con la industria y el comercio. La ALADI tiene el privilegio de tener once embajadores que pueden tomar decisiones en nombre de los gobiernos. Además, se precisa de servicios de apoyo técnico de parte de la Secretaría para las negociaciones que se deben realizar en el corto plazo, como la actualización de los acuerdos comerciales y una serie de estudios que son de importancia para los países y las agrupaciones subregionales.

Se hizo una mención al hecho que se tiende a pensar que las expectativas de la integración tienen que ver fundamentalmente con los países miembros de la ALADI, y a veces sólo de las naciones sudamericanas. No obstante, en Centroamérica y el Caribe también se registran progresos muy importantes en materia de integración. Sumadas la Comunidad del Caribe, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino, el MERCOSUR, y los acuerdos bilaterales o trilaterales de liberalización comercial, se refuerza la idea de que se está en una nueva etapa o proceso de integración regional, comprendida toda la comunidad latinoamericana y caribeña.

En un plano más general, se planteó la cuestión de hacia adonde van los procesos de integración y cuál es el papel de los acuerdos de nueva generación. En cuanto al primer tema, su tratamiento debería hacerse tomando en consideración los modelos de la CEE, ALCAN, Japón y el Sudeste asiático. Hay que recordar que Estados Unidos, cuando se inicia el Grupo de los Siete, tenía un PIB que superaba el 60% del total del producto de esa agrupación. Con el tiempo, esa proporción ha ido disminuyendo y para remontar esa situación Estados Unidos se ha asociado con Canadá y México. Así como Estados Unidos ha procurado lograr esa hegemonía a través de un proceso de acuerdos de libre comercio, también la CEE lo va a hacer con otros países que se están incorporando naturalmente, como son los de Europa Oriental. El mismo tipo de proceso lo va a realizar Japón con el Sudeste asiático y con China.

De este modo, América Latina se encuentra en un contexto en que la economía mundial se está manejando en tres grandes agrupaciones y el desafío más importante en los próximos años será cómo se accede a los mercados de los países desarrollados. Cada uno de estos bloques va a generar sin lugar a dudas preferencias intrarregionales, las que provocarán una lógica necesidad de que los países de América Latina vayan arrimándose a algunos de estos grandes ejes de comercio internacional. Aquí se habló de la Iniciativa de las Américas --no para las Américas-- en la cual México podría apoyar el ingreso de otros países de América del Sur, con preferencia sobre eventuales candidatos del Sudeste asiático.

El protagonismo de América Latina en la Ronda Uruguay es prácticamente nulo y también puede llegar a serlo en la Iniciativa para las Américas. Esto es algo que se debe tener en cuenta, ya que pueden producirse adhesiones de países de fuera de la región al ALCAN que se consideren intrascendentes y que luego terminen por excluir a la región de dicha iniciativa. América Latina debe ir buscando la forma de no seguir ausente de los tres megamercados en que se está dividiendo el mundo. Frente a este escenario de megamercados parece lógico tomar acciones en conjunto con México, que es un socio natural de los países miembros de la ALADI.

Volviendo al tema de lo que pasa con los esquemas tradicionales de integración y los acuerdos de nueva generación, cabe reconocer que para tratar esta materia hay que revalorizar la teoría del comercio internacional y de la integración. El economista Viner señalaba que lo que constituye una desventaja en un proceso de integración es el desvío del comercio y sólo la creación de comercio puede entenderse como un dato positivo. En la actualidad, frente a los nuevos esquemas de integración donde un elemento fundamental es la apertura de los mercados hacia terceros países, el desvío de comercio no necesariamente puede llegar a ser un aspecto negativo considerando que el grado de competitividad que se tiene en estas economías reservadas es mucho mayor que el que se tenía antes, cuando el proceso de integración correspondía a una reserva de mercados y una gran protección respecto de terceros. En este último caso, los beneficios hacia el consumidor eran evidentemente desfavorables al producirse desviación de comercio.

Respecto de los esquemas tradicionales, hay dos grandes variables que se discuten dentro de la teoría económica: una es la vinculada con la desgravación arancelaria y la otra con el proceso de armonización de políticas. Se ha avanzado a los tumbos al comienzo y ahora de manera más acelerada en la desgravación arancelaria, cambiando de un sistema de negociación puntual producto por producto a uno automático y lineal. Donde no se ha progresado es en el tema de la armonización. Aquí CEPAL puede hacer un esfuerzo para explicar cuál es la secuencia de estos procesos y cómo se pasa por las diferentes etapas para alcanzar la meta final de armonización. Para ello hay que homogenizar los conceptos, definir las pautas básicas macroeconómicas y luego ir generando las acciones de coordinación y armonización de políticas.

Sin necesidad de llegar por ahora a metas ambiciosas, como la coordinación de políticas macroeconómicas, se podrían iniciar acciones destinadas a compatibilizar las reglas de comercio que cada país latinoamericano está utilizando. Por ejemplo, las reglas de origen se comienzan a convertir en el único instrumento que, con la transparencia y claridad que exigen los compromisos internacionales, permite identificar en una zona de libre comercio que los beneficios sean exclusivos para los países que están comprometidos en ese esfuerzo. Sucede que el MERCOSUR trabaja con una identificación de origen distinta a la que está pensando el Grupo de los Tres, el MCCA o el CARICOM. En la práctica, la aplicación de reglas diferentes de origen podrá no sólo provocar desviaciones de comercio sino inhibir sus flujos.

En el caso de México, se está trabajando para la suscripción de acuerdos amplios en materia de comercio e inversión con nueve países de América Latina y ya se tiene uno firmado con Chile. Derivado de este proceso de negociación con la región se podría tener nueve esquemas de certificación de origen, lo que llevaría a una incapacidad aduanera para administrar tal variedad de sistemas, si no se llega a una negociación que permita tener un parámetro general uniforme en una materia relativamente simple como ésta. Lo mismo sucede con todos los aspectos que se identifican con las reglas del comercio exterior: salvaguardias, prácticas desleales, solución de controversias, tratamientos de los tributos internos, normalización y transporte, entre otras.

Con motivo de la Iniciativa para las Américas, los Estados Unidos irrumpe en el escenario latinoamericano como un nuevo actor que, aunque su presencia ha sido permanente, tiende a modificar las vinculaciones tradicionales entre las dos zonas, y asimismo las existentes entre los propios países de la región. El anuncio de la Iniciativa fue asumido en un determinado momento por los países latinoamericanos como un elemento de una concatenación distinta de las conexiones entre las partes. Por otra parte, la Iniciativa aparentemente ha generado una redefinición de lo que es la integración latinoamericana, al aparecer un nuevo participante en lo que se refiere al relacionamiento comercial. Pese a que una parte importante del flujo de intercambio de América Latina ha estado orientado hacia los Estados Unidos, este comercio siempre se ha dado fuera de los esquemas de integración. Si eventualmente dicha situación cambiara, ahí se comenzaría a sentir con más rigor la falta de coincidencia de objetivos entre los países latinoamericanos.

Un aspecto de la integración que no se ha destacado suficientemente es la necesidad de difundir su concepto y experiencias de manera que su conocimiento alcance a todos los niveles de la población. Siendo la integración un fenómeno principalmente económico tiene componentes políticos que requieren su divulgación pública. Se sugirió que la CEPAL podría colaborar con los gobiernos en dicha tarea.

Se propuso, asimismo, que la CEPAL o el SELA, o ambos conjuntamente, hicieran un estudio acerca de en qué grado están convergiendo o divergiendo en los distintos acuerdos de libre comercio en negociación en este momento --MERCOSUR, Grupo Andino, Grupo de los Tres y otros-- todos los artículos y normas referidos a origen, salvaguardias, compras estatales, incentivos a las exportaciones, derechos compensatorios, antidumping, normas técnicas, solución de diferencias, y demás instrumentos conexos al comercio. Es importante saber si se está avanzando por el mismo camino o, si por el contrario, se está transitando en direcciones que alejan a los países en el futuro. También, aunque con otra visión, es preciso examinar si estos esquemas están manejando los temas de las inversiones, de los servicios y de la propiedad intelectual. De la misma manera, es útil saber en que medida el sector privado se encuentra involucrado en todo el proceso de integración, bien sea como participe en las negociaciones o bien que se prevea en los mismos acuerdos alguna forma de intervención de los empresarios privados. Todo ello apunta a facilitar en el futuro la convergencia de todas las iniciativas de integración en América Latina.

LISTA DE PARTICIPANTES

Señor

Rodrigo Albuja Chaves

Funcionario Internacional

Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC)

Casilla Postal 18-1177

Lima 18 - Perú

Excmo. Señor Embajador

José María Alzamora

Embajada del Uruguay en Chile

Av. Pedro de Valdivia 711

Santiago - Chile

Señor

Gerardo Arellano

Director General de Integración

Instituto de Comercio Exterior (ICE)

Av. Libertador, sector La Florida

Centro Comercial Los Cedros

Caracas - Venezuela

Señor Embajador

Rubens Antonio Barbosa

Subsecretario General

Asuntos de Integración, Economía y de Comercio Exterior

Ministerio de Relaciones Exteriores

Esplanada dos Ministerios

Palacio Itamaraty

70170 Brasilia - Brasil

Señor Embajador

Augusto Bermúdez

Director de Planificación

Ministerio de Relaciones Exteriores

Morandé 441, Piso 2

Santiago - Chile

Señor Embajador

Roberto Betancourt

Subsecretario de Política Económica Internacional

Ministerio de Relaciones Exteriores

Av. 10 de Agosto esq. Carrión

Quito - Ecuador

Excmo. Señor Embajador
Antonio Cafiero
Embajada de Argentina en Chile
Miraflores 285
Santiago - Chile

Señor
Roberto Camacho
Subsecretario de Exportaciones
Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica
Calle Bueno
Casilla 4430
La Paz - Bolivia

Señor
José Ezeta Carpio
Asesor en Comercio Exterior del Viceministerio de Economía
Ministerio de Economía y Finanzas
Av. Abancay, Cuadra 5 s/n, Piso 9
Lima 100 - Perú

Excmo. Señor Embajador
Horacio Flores de la Peña
Embajada de México en Chile
San Sebastián 2839, Of. 606-607
Santiago - Chile

Señora
Maria Stela Frota
Consejero
Embajada de Brasil en Chile
Alonso Ovalle 1665
Santiago - Chile

Señor Embajador
Rogelio Granguillohme
Director General
Relaciones Económicas con América Latina
Secretaría de Relaciones Exteriores
Ricardo Flores Magon 1, Piso 9, Tlatelolco
México, D.F. 3 - México

Señor
Alejandro Jara
Coordinador de Asuntos Comerciales
Sistema Económico Latinoamericano (SELA)
Apartado 17035, El Conde
Caracas 1010-A - Venezuela

Señor
Felipe Jaramillo
Director General de Negociaciones
Ministerio de Comercio Exterior
Carrera 13A, No. 28-15
Bogotá - Colombia

Señor
Jorge Lucángeli
Coordinador del Proyecto MERCOSUR
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Reconquista y Ricardo Rojas
Buenos Aires - Argentina

Señor
Fernando Morales
Subdirector Negociaciones Comerciales Multilaterales
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Alameda 1315, Piso 2
Santiago - Chile

Señor
Germán Moya
Asesor Departamento Comercio Exterior
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
Teatinos 120, Of. 22
Santiago - Chile

Señor
Gerónimo Narvaez
Ministro Consejero
Embajada de Paraguay en Chile
Huérfanos 886, Piso 5, Ofs. 514-515
Santiago - Chile

Excmo. Señor Embajador
Horacio Nogues Zubizarreta
Embajada de Paraguay en Chile
Huérfanos 886, Piso 5, Ofs. 514-515
Santiago - Chile

Señor
Gustavo Otero
Consejero - Jefe del Depto. Económico
Embajada del Perú en Chile
Av. Andrés Bello 1751
Santiago - Chile

Señor
Marco Aurelio Palavicini G.
Segundo Secretario
Embajada de Venezuela en Chile
Bustos 2021
Santiago - Chile

Señor
Igor A. Pangrazio
Director del Departamento MERCOSUR
Ministerio de Relaciones Exteriores
Presidente Franco y Ayolas (Edif. Ayfra), Of. 510
Asunción - Paraguay

Señor Embajador
Jesús Sabra
Subsecretario de Integración Económica Americana
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Reconquista 1088
1061 Buenos Aires - Argentina

Señor Embajador
Diego Valenzuela
Subdirector de Asuntos Económicos Internacionales
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Alameda 1315, Piso 2
Santiago - Chile

Señor Embajador
Guillermo Valles
Director General Asuntos Económicos
Ministerio de Relaciones Exteriores
18 de Julio 1205
Montevideo - Uruguay

Secretaría de la CEPAL

Señor
Gert Rosenthal
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Héctor Assael
Director
División de Comercio Internacional y Transporte
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Eduardo Gana
Consultor
División de Comercio Internacional y Transporte
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Ricardo Ffrench-Davis
Asesor Regional Principal
Oficina Secretaría de la CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Robert Devlin
Oficial Principal de Asunto Económicos
División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Armando Di Filippo
Director
Dirección de Planificación y Capacitación
Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Johannes Heirman
Oficial de Asuntos Económicos
División de Comercio Internacional y Transporte
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Mikio Kuwayama
Oficial de Asuntos Económicos
División de Comercio Internacional y Transporte
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago - Chile

Señor
Carlo Ferraro
Oficial de Asuntos Económicos
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires
Avda. Corrientes 2554, Piso 5-A
Buenos Aires - Argentina