Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1846
10 de septiembre de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SÍNTESIS DEL SEMINARIO SOBRE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA */

(Santa Fé de Bogotá, 26 de mayo de 1998)

*/ Este documento ha sido preparado por los señores Johannes Heirman y José Carlos Mattos de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

98-9-696

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 1

I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA GLOBALIZACIÓN 3

A. EL CRECIMIENTO GLOBAL DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DEL PRODUCTO 3
B. LOS MOVIMIENTOS INTERNACIONALES DE CAPITALES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) 7
C. LA NUEVA RELACIÓN ESTADO - SECTOR PRIVADO 8
D. LA CRISIS ASIÁTICA 10

II. MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO 13

A. EL AVANCE DESIGUAL DEL MULTILATERALISMO 13
B. EL RESURGIMIENTO DE LOS REGIONALISMOS 14
C. EL REGIONALISMO COMO RESPUESTA ESTRATÉGICA 15
D. EL REGIONALISMO ABIERTO 16

III. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA 17

A. LA DEPENDENCIA DE LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS 17
B. LA DÉBIL VINCULACIÓN ENTRE LOS PAÍSES ANDINOS 22

IV. PERFECCIONAMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SU PROYECCIÓN EXTERNA 25

A. CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA 25
B. LA PROYECCIÓN EXTERNA 26

1. La apertura a otros países y bloques de la región 26
2. La Comunidad Andina ante otras opciones de vinculación 27

ANEXO 1: ALGUNAS INTERROGANTES PRESENTADAS POR LA CEPAL 29

ANEXO 2: LISTA DE PARTICIPANTES 31

PRESENTACIÓN

Las últimas Reuniones Cumbre Presidenciales de la Comunidad Andina destacaron en sus declaraciones finales la necesidad de establecer una política externa común, además de profundizar la integración en lo social y en lo cultural. A fin de avanzar hacia el esclarecimiento de esta temática, la Secretaría de la Comunidad ha programado una serie de seminarios entre distintos representantes de la sociedad subregional, que incluyen entre otros autoridades gubernamentales, académicos, empresarios y estudiosos del tema. La organización de estos encuentros cuenta con el apoyo de la Unión Europea, de la Cooperación Regional del Gobierno de Francia y de la CEPAL.

La primera de estas reuniones tuvo lugar el 26 de mayo de 1998, en la ciudad de Santa Fé de Bogotá y se centró en lo que es la inserción económica de la Comunidad en un contexto de creciente complejidad de la economía internacional. En el encuentro participaron destacados especialistas en economía internacional e integración regional, empresarios de la subregión y representantes de la Secretaría de la Comunidad Andina, de la Cooperación Francesa y de la CEPAL.

La reunión se concentró en los siguientes temas: 1) las características del proceso de globalización de mercados; 2) las tendencias del multilateralismo y del regionalismo; 3) la inserción internacional de la Comunidad Andina, y 4) el perfeccionamiento de la Comunidad Andina y su proyección externa. Los técnicos de la CEPAL presentaron una guía de discusión sobre los temas mencionados para orientar los debates entre los participantes.

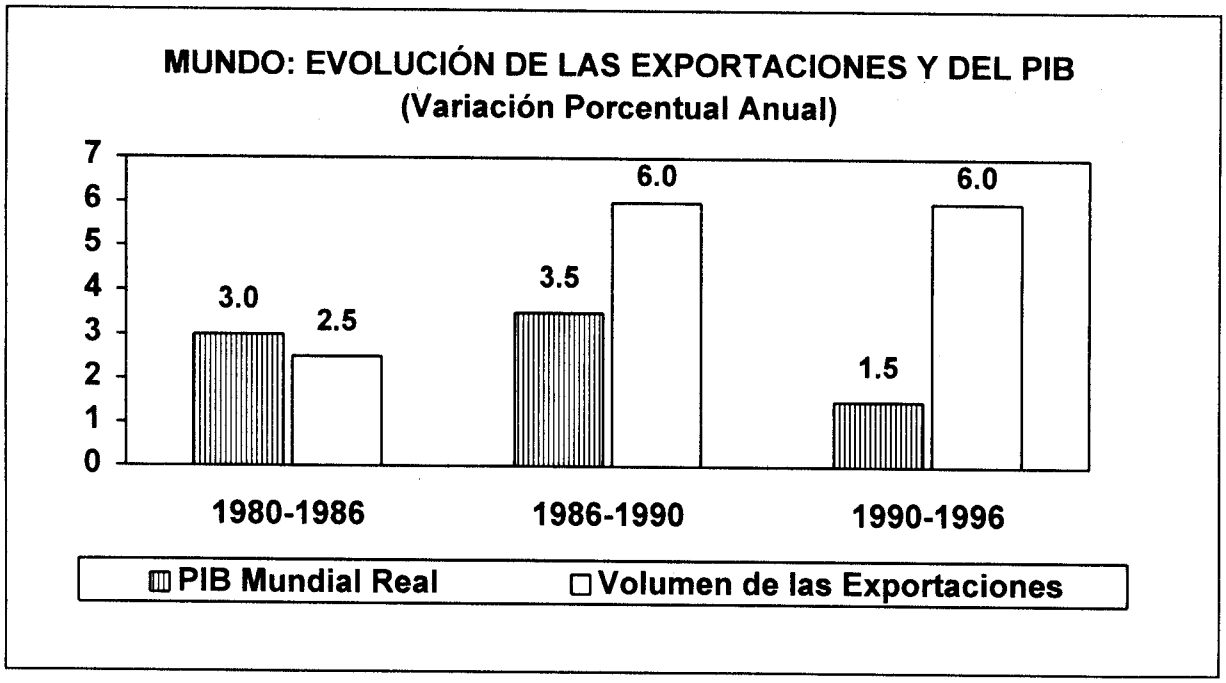
Este informe presenta un resumen de las principales ideas expuestas durante el Seminario. Con este fin, recoge de modo integrado tanto los planteamientos e interrogantes presentados por los expositores en el evento, como los principales puntos de vista planteados durante los debates.

I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

A. EL CRECIMIENTO GLOBAL DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DEL PRODUCTO

En su presentación los funcionarios de la CEPAL mencionaron que igualmente como en años anteriores, en el año 1997 la dinámica del comercio mundial superó largamente a la del producto, presentando una tasa de crecimiento de 9.5%.[1] Entre 1990 y 1997 la tasa promedio anual de crecimiento del comercio mundial alcanzó a 6.5% y casi cuadruplica la correspondiente al producto, que fue de 1.7%. En comparación, en el período 1986-1990 dichas tasas promedias fueron 6% y 3.5%, respectivamente. En conclusión, en la presente década se intensificó el proceso de la interdependencia comercial, a pesar de un crecimiento más moderado del producto. (Véase el gráfico 1). Así, la participación de las exportaciones mundiales en el producto mundial, que en la actualidad alcanza a 18%, continúa creciendo.

Gráfico 1



Fuente: OMC, Informe Anual 1997, vol. II

[1] Datos extraidos del informe de prensa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) del 19 de marzo de 1998: "World trade growth accelerated in 1997 despite turmoil in some Asian financial markets".

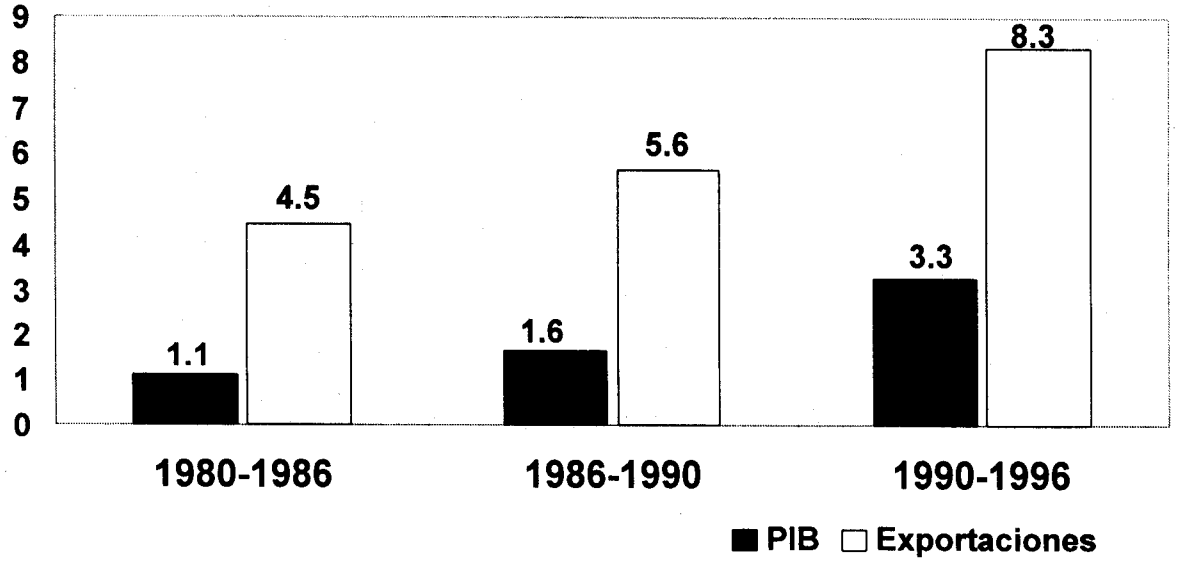
América Latina ha participado activamente en este proceso de crecimiento e interdependencia. En el período 1990-1997, el PIB de la región creció a una tasa promedio de 3.3%, muy por encima del 1.2% registrado en la década anterior. A su vez, las exportaciones de la región sobrepasaron largamente en dinamismo al PIB, al registrar una tasa promedio anual de crecimiento de un 9% para el período 1990-1997. Por lo tanto, mientras que en 1990 las exportaciones respondían por el 16% del producto, en 1996 esta relación alcanzó a 21%. (Véase el gráfico 2).

El crecimiento del comercio de bienes se suma al de las transacciones internacionales de servicios comerciales. Se estima que en el año 1997 el comercio mundial de servicios representó casi la cuarta parte (24.5%) del comercio de bienes. Este incremento se debe entre otros factores a cambios tecnológicos que están convirtiendo un número cada vez mayor de servicios en transables, y a la gradual apertura de los servicios a la competencia extranjera. El creciente intercambio internacional de servicios permite incrementar la competitividad sistémica de las economías en desarrollo, pero también significa un gran desafío para la adecuación de los sectores locales de servicios a la competencia internacional.

En América Latina se han registrado grandes cambios en la producción y el comercio de servicios. Los procesos de privatización transfirieron al sector privado la prestación de importantes servicios comunales como la generación y distribución de energía eléctrica, la construcción de infraestructuras de transportes, la higiene ambiental y otros servicios

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB
(Variación Porcentual Anual, a precios de 1990)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información

considerados no transables. Además, las inversiones extranjeras, entre las cuales se incluyen las provenientes de la región, y que se dirigen a los servicios privatizados, están también "internacionalizando" estos sectores.

También destacaron que la globalización ha sido definida como un proceso de creciente interdependencia entre mercados y entre Estados, cuya intensidad, profundidad y amplitud superan las tendencias históricas.

En el debate que siguió los participantes estuvieron de acuerdo en que: 1) la globalización representa una tendencia irreversible que plantea grandes desafíos a la inserción de la Comunidad Andina; 2) ante tales desafíos es esencial establecer con que margen de maniobra cuenta la subregión; y 3) la Comunidad Andina hasta el momento ha adoptado una actitud pasiva ante la globalización.

Un participante llamó la atención sobre la insuficiente capacidad de arrastre que estaría mostrando el comercio internacional. Indicó que, a pesar de las tasas elevadas de crecimiento en la última década, el PIB del mundo responde con tasas promedio de crecimiento muy inferiores a las observadas en los años cincuenta y sesenta y cada vez menores. Por otra parte, los flujos de capital se dirigen crecientemente a inversiones de cartera, y que no necesariamente resultan en incrementos de la producción. Estas tendencias perversas explicarían las elevadas tasas de desempleo que afectan a muchos países industrializados, y sugieren la posibilidad de una depresión mundial.

Sin embargo, otros participantes contrastaron esta visión negativa con el éxito alcanzado por los países de industrialización reciente, que lograron altas tasas de crecimiento gracias a sus exportaciones de manufacturas y a la atracción de importantes volúmenes de inversión extranjera directa (IED). Enfatizaron que la reciente dinámica del comercio mundial refleja justamente este proceso de internacionalización de la producción, por el cual las cadenas de producción se desagregan y se desarrolla un intercambio cada vez más intenso de productos en sucesivos estados de elaboración. La IED juega un papel clave en este proceso, al establecer industrias en aquellos países con las mayores ventajas de localización.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la Comunidad Andina debería sopesar cuidadosamente su inserción internacional en este escenario internacional. Varios participantes hicieron hincapié en la conveniencia de establecer un mecanismo prospectivo de carácter subregional, para adelantarse a eventuales acontecimientos internacionales desfavorables. Al respecto, fue mencionada la dificultad que han tenido los principales organismos internacionales para prever las recientes crisis de México y del Sudeste Asiático. Hubo consenso sobre la importancia de desarrollar la capacidad de establecer una visión prospectiva de la economía internacional y de sus efectos sobre la Comunidad Andina. Adicionalmente, se sugirió la creación, en épocas de auge, de un fondo subregional para mitigar los efectos de los shocks externos adversos.

B. LOS MOVIMIENTOS INTERNACIONALES DE CAPITALES Y DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Los expertos de la CEPAL presentaron otros componentes de la globalización. Mencionaron que la globalización se caracteriza también por una intensificación sin precedentes de los movimientos internacionales de capitales, entre los cuales destaca la inversión extranjera directa (IED). [2] Los mercados internacionales de capitales se han destacado en los últimos dos decenios por su rápida liberalización y su interconexión, superior a la que existe en los mercados de bienes y servicios, lo que ha dado lugar a un desarrollo vertiginoso de los movimientos internacionales de capitales. El componente de capitales de corto plazo, entre los cuales figuran aquellos de carácter especulativo, es lo que propone mayores dificultades por su volatilidad. Los esfuerzos de los países en desarrollo para estabilizar sus economías y convertirlas en plataformas competitivas para la exportación, pueden verse amenazados por los súbitos movimientos de ingreso y salida de estos capitales "golondrina". Sobre todo, es de interés para estos países atraer la inversión extranjera directa (IED) que les permite complementar su insuficiente ahorro nacional, modernizar su aparato productivo y acceder a las modernas cadenas de producción y comercialización.

La IED se ha constituido en un elemento central de la globalización. Es la parte más visible de dicho proceso, por contar con mejores registros, pero hay que considerar otros elementos menos cuantificados, vinculados a la inversión, como son la transferencia tecnológica, las fusiones y alianzas estratégicas y el establecimiento de redes de proveedores y de mercadeo.

Durante la década de los noventa, las corrientes de IED a nivel mundial han experimentado un crecimiento notable que en algunos años incluso supera al del comercio internacional de bienes y servicios. Los flujos de IED se elevaron de un promedio anual de 142 mil millones de dólares entre 1985 y 1990, a más de 350 mil millones de dólares en el año 1996, constituyéndose todavía en una proporción muy reducida del valor total del comercio de bienes y servicios (6 billones de dólares). Así, como corolario de dicho proceso, ha aumentado la importancia de las empresas transnacionales (ET) en la mayoría de las economías nacionales, tanto desarrolladas como en desarrollo.

Un aspecto del movimiento reciente de capitales es el progresivo regreso de los flujos internacionales de IED a los países en desarrollo, cuya participación en los totales anuales a nivel mundial aumentó de cerca de 15% en 1990 a 38% en 1996. Entre 1991 y 1996, el mundo en desarrollo recibió más de 82 mil millones de dólares anuales de IED (133 mil millones de dólares en 1996), la cual se concentró principalmente en los países en desarrollo de Asia (62%) y en América Latina y el Caribe (31%). Esta última región se convirtió en un destino atractivo para estos flujos, desde que liberalizaron y estabilizaron sus economías y éstas retomaron la senda de crecimiento. Contribuyeron para ello, también, las privatizaciones

[2] La presentación estuvo basada en datos y conclusiones de una reciente publicación de la CEPAL:" La inversión extranjera en América latina y el Caribe", Informe 1997, LC/G.1985-P, marzo de 1998

realizadas y las mayores seguridades que reciben ahora los inversionistas extranjeras en la región, en virtud de las reformas introducidas en los países, y por el surgimiento de procesos vigorosos de integración subregional. Estos últimos ofrecen el acceso seguro a un mercado efectivamente ampliado, y un contexto más previsible para el inversionista extranjero debido a la existencia de compromisos plurilaterales.

Los aspectos mencionados fueron ilustrados con cuadros estadísticos. El cuadro 1 resalta dos aspectos importantes en relación a los flujos de IED que se dirigieron a la Comunidad Andina en la presente década. En primer lugar, se puede observar el significativo incremento en el monto total de estos flujos a partir de 1994, desde niveles muy reducidos que se registraron a principios de la década. En segundo lugar, la fuerte concentración de estos flujos en sólo dos países, Colombia y Venezuela, en el período reciente. En términos generales se comprueba que los ingresos de IED a los países de la Comunidad Andina aún son comparativamente reducidos, considerando que la IED total en América Latina y el Caribe se acerca a los 50 mil millones de dólares.

En el debate que siguió, un participante mencionó que, según su experiencia en el sector financiero, la subregión ya se encontraba plenamente incorporada en el proceso de globalización financiera. Ejemplificó su afirmación refiriéndose al surgimiento de la inversión intrasubregional y a la colocación de títulos de valores de países de la subregión en bolsas internacionales, y de la subregión misma. La cooperación regional en el sector financiero supone el intercambio fluido de información, una mayor claridad en la regulación de los mercados financieros nacionales y una mayor seguridad jurídica para los contratos privados. Sugirió además la necesidad de un sistema regional de financiamiento de los déficit comerciales.

Sin embargo, los participantes estuvieron de acuerdo que la IED en los países andinos, además de ser insuficiente, se dirige casi en su totalidad hacia los sectores primarios y que existe dificultad de incrementar las inversiones de los sectores transables. En este sentido se

Cuadro 1

Flujos de Inversión Extranjera
(millones de dólares)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997e	1998e
Bolivia	66	94	121	122	128	372	527	500	500
Colombia	484	433	728	959	1,667	2,318	3,321	3,800	2,653
Ecuador	126	160	178	469	531	470	446	448	400
Perú	13	33	131	162	2,799	1,454	818	698	700
Venezuela	451	1,916	629	372	813	900	1,595	4,346	2,400
Comunidad Andina	1,140	2,659	1,787	2,084	5,938	5,699	6,707	9,792	6,653

Fuente: Comunidad Andina.
e/Estimativas y proyecciones.

indicó que estos países tienden a presentar un proceso de reprimarización de sus economías. Asimismo, consideraron que la participación de la IED en los procesos de privatización llevados a cabo en la subregión no estaría llevando a la creación de nuevos activos. Un participante sugirió al respecto que los contratos de privatización deberían incluir una cláusula que obligara al incremento de la inversión posterior a la privatización. Se consideró que la subregión aún no cuenta con claras ventajas de localización para la producción de manufacturas. Por ello, los inversionistas extranjeros requerirían de alicientes adicionales para motivarles. El proyecto de integración subregional puede constituirse en uno de ellos.

También hubo consenso en que para atraer la IED a los países andinos, éstos deberían cumplir con ciertas precondiciones, entre las cuales se destacan una infraestructura de comunicaciones y financiera adecuada, la disponibilidad de capital humano calificado, y la seguridad jurídica en un sentido amplio. Además, los participantes se refirieron a la conveniencia de crear un instrumento subregional que identificaría aquellos nichos de mercado y líneas de exportación, que podrían resultar destinos atractivos para la IED. Se estimó que una iniciativa de esta naturaleza podría ser acogida por la Corporación Andina de Fomento.

Se concordó que deben evitarse los movimientos de capital especulativo mediante el empleo de medidas adecuadas, como podía ser el encaje aplicado por el Banco Central de Chile al ingreso de capital de corto plazo. Con respecto a las condiciones de acceso de la IED, se advirtió sobre los riesgos inherentes a los proyectos de regulación multilateral que se están negociando a nivel internacional, entre otros porque implican una severa restricción a la soberanía nacional en este materia.

Por último, se relataron varios casos que demuestran el crecimiento de la inversión directa entre los países andinos, existiendo ejemplos exitosos en los sectores de servicios financieros, otros servicios, manufacturas y de agroindustria. No obstante, también se constató que la inversión intra andina ya no cuenta con preferencias específicas, a excepción de las que tienen las empresas multinacionales andinas (EMAs) con respecto a las compras gubernamentales.

C. LA NUEVA RELACIÓN ESTADO - SECTOR PRIVADO

En su presentación, los funcionarios de la CEPAL indicaron que el modelo de desarrollo adoptado por los países de la región desde fines de los ochenta se basa en una redefinición del papel del Estado, y de los agentes económicos privados. En esencia, el modelo postula la preeminencia del sector privado en las actividades productivas, y un rol subsidiario del Estado, que primordialmente se encargaría de la provisión de bienes públicos (defensa y seguridad pública, servicios básicos de educación y salud), además de las tareas propiamente gubernamentales de proveer un entorno económico estable, transparente y competitivo.

Posteriormente mencionaron que después de un primer movimiento de apertura de las economías, y de completado el proceso de privatizaciones y de desregulaciones, se está creando un consenso acerca de la necesidad de un "Estado eficaz", al contrario de un "Estado mínimo". Dicho cambio de énfasis se debería entre otros factores, a la percepción cada vez más arraigada de que el mercado por si sólo no es capaz de resolver la problemática de la equidad económica y social. También, en la carrera de la competitividad internacional le cabe un papel destacado a la concertación y acción conjunta entre el Estado y el sector privado.

Por su parte, la reciente crisis asiática ha subrayado la importancia: 1) de una regulación adecuada de la actividad privada, por parte del Estado, en especial en el sector financiero; 2) de la transparencia, y 3) de la defensa de la competencia. Es decir, se percibe la necesidad de una "reregulación" de las actividades privadas, tendiente a garantizar el eficaz funcionamiento de los mercados y la plena competencia en ellos.

Asimismo, y como se analizó posteriormente, el proceso de globalización es aún parcial, heterogéneo y desequilibrado, lo que requiere una respuesta activa del Estado-Nación.

Al respecto de estos planteamientos, los participantes destacaron el papel de los agentes económicos privados que han demostrado una gran capacidad de adaptación a las exigencias de los mercados y a condiciones adversas. Por eso se sugirió el fortalecimiento de los vínculos entre el sector privado y el Estado en los países andinos con el propósito de incrementar la competitividad de sus economías. En particular se destacó la importancia de las políticas horizontales relacionadas con la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, educación y capacitación, y desarrollo tecnológico, y la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre la política comercial, la política macroeconómica y las políticas sectoriales. Se mencionó la preocupación existente por el abandono de políticas sectoriales en el sector industrial, sin que se propongan líneas de acción alternativas. Por otra parte, hubo consenso en que los cambios en la política económica de un país pueden afectar las economías de países cercanos, y que por lo tanto debe existir una mayor coordinación de políticas entre países.

Los participantes también estuvieron de acuerdo en la necesidad de volver a regular sectores que habían sido objeto de programas recientes de liberalización y privatización, como el sector financiero, los seguros, la banca y los servicios públicos. Esas acciones fueron consideradas esenciales para asegurar la estabilidad monetaria, y para evitar la formación de rentas monopólicas privadas en las empresas de servicios públicos privatizadas.

Un gran énfasis fue otorgado al papel del desarrollo tecnológico para mejorar la inserción internacional de los países andinos. Los participantes se refirieron en especial a la necesidad de cerrar la brecha tecnológica que existe entre la productividad promedio en las industrias manufactureras de los países andinos y los grandes exportadores de América Latina y Asia.

Enfrentar dicho desafío implica fomentar los sistemas tecnológicos nacionales y subregionales, orientándolos en primer lugar a elevar el grado de elaboración de los recursos básicos disponibles a nivel subregional. Asimismo, se sugirió que los gobiernos deberían dedicarse a la detección de nichos en los mercados externos para guiar los esfuerzos privados de generación y adaptación de tecnologías.

En varias ocasiones los participantes se refirieron al éxito alcanzado por instituciones como la Fundación Chile y el Instituto Weizmann de Israel. La primera se destaca por su labor en la adaptación de tecnologías importadas y el establecimiento de empresas modelo, mientras que la segunda institución es conocida por su dedicación a la investigación básica. En este contexto, algunos participantes remarcaron el potencial de la biodiversidad con que cuenta la subregión y los pocos recursos tecnológicos y científicos existentes en los países andinos para su utilización económica.

D. LA CRISIS ASIÁTICA

La crisis actual que afecta a los países asiáticos abre un sinnúmero de interrogantes sobre la vulnerabilidad de las economías emergentes al proceso de globalización comercial y financiera. En estos momentos resulta difícil prever la duración que tendrá la crisis, y en que medida influirá sobre el crecimiento del producto y el comercio mundiales. En mayo de 1998 el FMI revisó hacia abajo la tasa de crecimiento del PIB mundial para 1998, inicialmente estimada en 4.3%, a 3.1%. El FMI también estima que la tasa de crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios debe bajar a 6.1% en 1998. El reciente reconocimiento de las autoridades de Japón de que su país ha entrado en recesión, y las noticias desalentadores que siguen proviniendo de los demás países asiáticos, hacen presumir que las proyecciones iniciales fueron demasiado optimistas en cuanto a la duración y la profundidad de la crisis.

Hasta la fecha las economías latinoamericanas han registrado un impacto relativamente diluido de la crisis, entre otros motivos por las medidas de ajuste que fueron tomadas oportunamente por ellas. Para 1998 se prevé que las repercusiones de la crisis asiática pueden restar un punto al crecimiento del producto de la región, dejando éste en un 3.2%. Serán más afectados los países latinoamericanos mayormente exportadores de productos básicos, y entre ellos especialmente el petróleo, ya que estas exportaciones enfrentarán una demanda reducida y precios más bajos. Al respecto, el FMI estima que los términos de intercambio de los países en desarrollo en su conjunto retrocederían en un 2% en el año 1998.

El Sr. Carlos Quenan del Instituto de Altos Estudios de América Latina de París, financiado por la Cooperación Francesa, hizo una presentación sobre las características de la crisis, su impacto en América Latina y las enseñanzas que se pueden desprender de la misma. Recalcó el hecho de que prácticamente ningún economista previó el desencadenamiento de la crisis, aunque en el año 1994, Paul Krugman había llamado la atención sobre la brecha entre el crecimiento de la inversión y el crecimiento del producto en los países de Asia.

El experto sostuvo que en realidad la crisis asiática no presenta un solo origen. En los casos de Tailandia y Corea el origen se encontraba en el sobreendeudamiento a corto plazo y en el incremento del déficit comercial, que en conjunto generaron un fuerte aumento del déficit en cuenta corriente. En otros casos, como Hong Kong, la crisis se suscitó por la sobrevaluación monetaria. Todos los países sufrieron además ataques especulativos en contra de sus monedas, que les obligaron a grandes devaluaciones de las mismas y/o al incremento de las tasas de interés con el respectivo efecto sobre el crecimiento.

Distinguió dos posibles salidas: una solución similar a la mexicana y otra a la japonesa. La primera se basaría sobre la reactivación de las exportaciones y una acentuación de las reformas estructurales, con un papel de relevancia para los Estados Unidos como mercado final de las exportaciones. Estimó poco probable esta salida, por la ausencia de un firme apoyo a estas economías, tanto en el ámbito financiero como en la oferta de mercados dinámicos para las exportaciones regionales. Esta solución implicaría una fuerte recesión pero por un tiempo limitado. En cambio, la segunda alternativa implicaría la aplicación de reformas estructurales más lentas, una crisis bancaria que penalizaría las economías, una insuficiente reactivación de las exportaciones y una continuada debilidad de las economías.

Además, el experto mencionó que la reciente crisis asiática tiene características muy distintas a la crisis mexicana de fines de 1994. En la actual crisis es el sector privado que se encuentra sobreendeudado, en tanto que la crisis mexicana tuvo su origen en el sobreendeudamiento del sector estatal, y en los movimientos de capital especulativos de corto plazo. En el caso asiático habría una situación de sobreinversión con un estancamiento del crecimiento y una falta de regulación del sector bancario. A este respecto indicó que América Latina se destaca favorablemente por la más avanzada regulación que aplica a este sector.

Con respecto al impacto en la región, sugirió que la recesión de Asia afectará sus compras de América Latina, mientras que sus exportaciones se harán más competitivas por el efecto de la depreciación de sus monedas frente al dólar. Distinguió dos grupos de países, el primero compuesto por Argentina, Brasil y Perú en el que los dos primeros serían los más afectados por la elevación del costo del servicio de la deuda externa, mientras que Perú vería reducido sus ingresos por exportaciones de productos básicos. Los bajos precios de los productos básicos también afectarían al segundo grupo compuesto por Colombia, Chile, México y Venezuela.

Entre las enseñanzas destacó el riesgo del círculo vicioso que puede crearse entre el endeudamiento externo y la inversión en sectores no transables. Recomendó que se diera prioridad al crecimiento, pero resguardando los equilibrios macroeconómicos básicos. Asimismo, destacó la adecuada regulación del sector bancario y mencionó los riesgos relacionados con combinación de políticas que privilegian un tipo de cambio fijo y la apertura brusca del sector financiero. Finalmente, se refirió a la necesidad de mantener una mayor coordinación de políticas macroeconómicas entre los países de América Latina para contener los efectos "de contagio" de las crisis financieras internacionales.

II. MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO

A. EL AVANCE DESIGUAL DEL MULTILATERALISMO

En su presentación, los funcionarios de la CEPAL señalaron que con la firma del Acuerdo de Marrakech se culminaron siete años de arduas negociaciones en el contexto de la Ronda Uruguay. El extenso acuerdo - más de 500 páginas - abarca una gran cantidad de temas para los cuales las partes trataron de establecer disciplinas multilaterales. Debido a la variedad de temas involucrados y el elevado número de países signatarios, en algunos temas se lograron avances significativos, mientras que en otros los resultados fueron más bien modestos. Pueden clasificarse entre los primeros la inclusión de los textiles y la agricultura en las reglas multilaterales, y la aprobación de un mecanismo de solución de controversias más eficaz. Por otra parte, el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, aunque amplio y detallado, no ha impedido que estas medidas sigan proliferando en el ámbito internacional.

Además, los distintos acuerdos otorgan escasa consideración a la condición más débil de los países en desarrollo, concediéndoles apenas plazos más largos de cumplimiento, y algunas facilidades de tipo "de minimis". En general, los resultados de la Ronda Uruguay, aunque amplios en su cobertura, dejan de satisfacer las aspiraciones de los países en desarrollo, que sólo marginalmente han visto mejorar sus condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, principalmente de sus manufacturas (textiles y vestido) y productos agrícolas. Por otro lado, tuvieron que hacer grandes concesiones en términos del sometimiento a disciplinas tan variadas y exigentes como aquellas que regulan los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS), que efectivamente limitan la soberanía de estos países en algunos aspectos estratégicos.

Los países en desarrollo recién están incorporando estas reglas multilaterales en sus legislaciones nacionales, y preparándose para la revisión de los acuerdos y la negociación de los temas de la llamada "agenda incorporada" - agricultura, servicios y reglas de comercio, así como de nuevos temas tales como: medio ambiente, política de competencia, compras gubernamentales y la relación entre comercio e inversiones. Mientras tanto se están evaluando las posibilidades de lanzar "la Ronda del Milenio", que como indica su nombre, se iniciaría en el año 2000. En estos momentos las perspectivas de esta nueva ronda multilateral son aún bastante inciertos.

B. EL RESURGIMIENTO DE LOS REGIONALISMOS

Asimismo, la presentación de la CEPAL recalcó que desde fines de la década de los cincuenta y especialmente durante la presente década, ha habido un resurgimiento del regionalismo, que ahora se despliega paralelamente al multilateralismo. Actualmente, sólo dos economías (Japón y Hong Kong), de un total de más de 120 miembros de la OMC, no han firmado ningún acuerdo preferencial de comercio. La OMC ha expresado su preocupación afirmando que "el regionalismo se está convirtiendo en regla en vez de excepción".

El regionalismo ha adoptado variadas formas, que van desde un simple acuerdo tendiente a establecer una zona bilateral de comercio preferencial, hasta el proyecto de integración holística ambicionado por la Comunidad Europea, pasando por la integración "de hecho" practicada por los países del Sudeste Asiático. Lo que tienen en común todos estos esfuerzos es que los países participantes buscan intensificar y profundizar los nexos económicos entre ellos, ya sea mediante acuerdos preferenciales de diferente envergadura o a través del aprovechamiento de ventajas de cercanía geográfica y cultural.

Las diversas modalidades de integración son avaladas en el Acuerdo de Marrakech, siempre que lleven al libre intercambio para "lo esencial" del comercio en un "plazo razonable".[3] Estos términos han sido interpretados como una proporción no inferior al 50% del universo arancelario, y un plazo no superior a los 10 años, respectivamente. Los países en vías de desarrollo cuentan además con la llamada "Cláusula de Habilitación", que les permite establecer entre si acuerdos preferenciales de comercio que no necesariamente cumplen con las condiciones arriba mencionadas.[4]

La flexibilidad que ofrece la Cláusula de Habilitación ha sido aprovechada ampliamente por los países miembros de la ALADI para negociar, en el transcurso de los años ochenta, un elevado número de acuerdos bilaterales que tan sólo otorgaban preferencias a una cantidad reducida de productos, recogidas en las llamadas "listas positivas". A éstos se sumó en lo que va de los noventa una cantidad casi igual de acuerdos bilaterales "de nueva generación", llamados así porque suelen comprender "listas negativas" de una limitada cantidad de productos que se exceptúan del programa general de desgravación. Es decir,

---

[3] "Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV" del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Anexo 1A al Acuerdo de Marrakech, reproducido en: GATT, Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los textos jurídicos, Secretaría del GATT, Ginebra, 1994.

[4] La Cláusula de Habilitación se convino en noviembre de 1979, como parte de los resultados de la Ronda Tokio. Comprende diversas disposiciones que permiten a las partes contratantes del GATT conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Una de sus disposiciones hace extensivo dicho régimen a los acuerdos entre partes contratantes en desarrollo que tienen el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y medidas no arancelarias. El ámbito de aplicación de la Cláusula ha estado sujeto a diversas interpretaciones. Algunas partes sostienen que no está destinada a aplicarse a los acuerdos de mayor importancia. Así ha establecido en el seno del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, un Grupo de Trabajo para examinar el MERCOSUR.

buscan alcanzar una situación de libre intercambio para lo esencial del intercambio, además de abordar crecientemente áreas no tradicionales como la cooperación en infraestructura de transporte y energía, la promoción de las inversiones mutuas y la solución de controversias.

Los esquemas plurilaterales de integración ocupan un lugar predominante entre los acuerdos de integración. En la región coexisten la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CA), el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Por lo general comprenden compromisos de constituir, dentro de plazos delimitados, zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Además, todos menos el G-3, pretenden a largo plazo evolucionar hasta mercados comunes.

C. EL REGIONALISMO COMO RESPUESTA ESTRATÉGICA

Las proposiciones anteriores plantean algunas interrogantes. Al parecer, en las actuales condiciones el regionalismo está ejerciendo una poderosa atracción para los países latinoamericanos, que sin embargo están comprometidos con el multilateralismo. Varias son las razones que pueden explicar esta aparente ambivalencia. En primer lugar, fue mencionado que los avances logrados a través de la Ronda Uruguay fueron insatisfactorios: desbalanceados en los diferentes acuerdos, poco profundos y a veces en contra de los intereses de los países en desarrollo. Algunos acuerdos cuyos efectos todavía no son aparentes como el TRIPS, son preocupantes en un contexto donde la competencia internacional arrecia, alentada por una verdadera carrera de competitividad entre los países.

Otra razón que estimula la integración regional es la organización de algunos mercados que son dominados por unas pocas empresas o grupos económicos. Asimismo, la capacitación, la tecnología y el capital de largo plazo son escasos en las economías en desarrollo, mientras que la IED, que potencialmente es un portador de estos elementos, se caracteriza por su comportamiento oligopsónico. Estas fallas de mercado afectan especialmente las exportaciones de productos no tradicionales. En esta situación subóptima, la integración es concebida como una respuesta estratégica de los gobiernos para facilitar la inserción de sus países en el mercado mundial.

Los acuerdos de integración tienen como ventajas sobre las aperturas unilateral y multilateral, que sus costos son más limitados y más fáciles de prever, mientras que a la vez aseguran el acceso al mercado de los socios de integración. Permiten además ampliar, profundizar y balancear entre los socios de integración, los compromisos contraídos en el ámbito multilateral. La creación de comercio debido a la apertura entre los socios de integración les permite elevar su nivel de competitividad, mientras que la exportación al mercado preferencial facilita alcanzar las economías de escala y de aprendizaje requeridas para proyectarse luego al mercado mundial.

Además, en las actuales condiciones de apertura a los capitales extranjeros, la integración de mercados ha demostrado ser un gran aliciente para la IED, que así gana un acceso a un mercado ampliado en condiciones de relativa seguridad.

Por último, pero no por ello menos importante, el funcionamiento de un mercado integrado y la concertación entre los socios de integración indudablemente les otorga una posición más ventajosa en los foros donde se llevan a cabo las negociaciones internacionales.

D. EL REGIONALISMO ABIERTO

Finalmente, la presentación destacó que el regionalismo actual tiene características muy distintas de los esfuerzos de integración desplegados en la región en décadas pasadas. El modelo de integración que ahora se practica ha recibido acertadamente el nombre de "Regionalismo Abierto", ya que conjuga el interés de los países de otorgarse mutuamente un trato preferencial, con el imperativo de simultáneamente mantener, e intensificar los vínculos con el resto del mundo.

Dado que ahora más que nunca se percibe la integración regional como una vía para mejorar la inserción de los países participantes en la economía internacional, resulta esencial entre otras condiciones, que la protección hacia terceros países sea moderada, y en lo posible disminuya en el tiempo.

Por lo tanto, la dimensión del "regionalismo" en la inserción internacional de América Latina y el Caribe se debe entender como una liberalización aún más acentuada de los flujos intrarregionales de bienes, servicios, capitales y, en lo posible, de la mano de obra. Lógicamente, para minimizar los costos de desviación de comercio y maximizar los beneficios de la creación del mismo, es deseable que el esquema de integración lleve a la constitución de un mercado ampliado de suficiente envergadura. En términos concretos lo anterior implica que el acuerdo obliga a : 1) la liberación de lo esencial del intercambio mutuo dentro del mediano plazo; 2) que el acuerdo incluya varios países, y 3) que esté abierto a la adhesión de otros países de la región. Procediendo de este modo se va generando una zona de integración que es permeable a la competencia desde terceros países, y donde se generan las condiciones necesarias para competir en terceros mercados.

III. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

A. LA DEPENDENCIA DE LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS

En su presentación, los funcionarios de la CEPAL mencionaron que a pesar de los esfuerzos de industrialización e integración, los países andinos continúan dependiendo en alto grado de la exportación de un reducido número de productos básicos. De hecho, con excepción de Colombia, los países andinos se destacan entre los países miembros de la ALADI por tener las exportaciones menos diversificadas, tanto en términos de productos como de países de destinos. (Véase el Cuadro 2). Por ejemplo, el número de productos que conforman el 80 % de sus exportaciones alcanzaron en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia tan sólo a 3, 7 y 15, respectivamente para el año 1995. Para Perú, Chile y Colombia la cantidad de productos fue respectivamente 20, 21 y 30.[5] En el transcurso de los últimos años se ha producido una modificación gradual en esta situación, en el sentido que se incorporaron crecientemente manufacturas y otros productos no tradicionales en el total de las exportaciones. (Véase el Cuadro 3).

Los avances recientes no pudieron compensar el alto dinamismo que demuestran las importaciones, desde que los países optaron por la apertura de su sector externo. En 1997, como en los años anteriores, Bolivia, Colombia y Perú acumularon significativos déficit en su intercambio de bienes con el mundo, a lo cual se sumaron otros déficit en el balance de servicios comerciales. Ecuador y Venezuela obtuvieron un saldo favorable en bienes, básicamente porque las importaciones se frenaron a causa de la situación económica de ambos los países.[6] La reciente baja del precio del petróleo constituye un nuevo contratiempo para su sector externo.

Las tendencias señaladas se explican en buena parte porque los términos de intercambio de los países andinos demuestran grandes vaivenes y tienden a deteriorarse en el largo plazo. Asimismo, la inestabilidad y el crecimiento comparativamente limitado de las exportaciones no ha permitido a los países superar las causas básicas de la restricción externa a su crecimiento, y los hace excesivamente dependientes de las disponibilidades de financiamiento externo.

---

[5] Véase al respecto, Jaime Contador, Diversificación de mercados y de exportaciones de bienes-los casos de la ALADI, el Mercosur y la Comunidad Andina, CEPAL LC/R.1751, 11 de septiembre de 1997.

[6] Véase; CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe-1997, 17 de diciembre de 1997.

En el debate que siguió, hubo consenso en que la inserción de la Comunidad Andina es aún precaria al basarse principalmente en las exportaciones de productos básicos. Se agregó que la subregión se estaría integrando a los flujos de comercio internacional sobre todo a través de las importaciones, como atestiguan sus crecientes déficit comerciales. El desafío principal que se presenta entonces es como agregar valor a la extracción de materias primas y, más en general, como impulsar el sector industrial.

Paralelamente, se subrayó la conveniencia de diversificar los mercados de destino de las exportaciones. Al respecto, se hizo notar el importante papel que juega el mercado de la Comunidad Andina para las exportaciones de manufacturas de los países miembros. El mercado subregional, se está además convirtiendo en un destino clave para la exportación de servicios y las inversiones que provienen de la misma subregión.

Cuadro 2

Países de la Comunidad Andina: Exportaciones según principales destinos, 1990 y 1996

(en porcentajes y millones de dólares)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	**Comunidad Andina**
Comunidad Andina						
1990	**6.5**	**5.5**	**6.9**	**6.5**	**2.7**	**4.2**
1996	**24.3**	**17.3**	**9.0**	**7.9**	**7.5**	**10.6**
Mercosur						
1990	34.5	1.1	0.6	3.6	2.0	**2.8**
1996	17.6	1.8	3.1	5.4	3.7	**3.7**
Estados Unidos						
1990	20.0	44.5	53.0	23.1	51.6	**46.3**
1996	21.8	39.4	38.6	21.2	61.2	**47.8**
Unión Europea						
1990	29.0	27.3	10.2	32.6	14.0	**18.9**
1996	22.8	22.8	17.4	24.7	8.1	**15.0**
Japón						
1990	0.3	3.8	1.9	12.7	2.8	**3.9**
1996	0.3	3.4	2.9	7.4	0.6	**2.3**
Otros de Asia						
1990	0.5	0.8	3.9	6.4	1.5	**2.0**
1996	0.4	0.9	9.0	18.7	0.3	**3.5**
Otros						
1990	9.1	17.0	23.6	15.2	25.4	**21.9**
1996	12.8	14.4	19.9	14.7	18.5	**17.0**
Mundo						
(millones de dólares)						
1990	923	6,765	2,713	3,313	18,037	**31,751**
1996	1,087	10,976	4,762	5,226	22,633	**44,684**

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Cuadro 3

Comunidad Andina: Composición por categorias de las exportaciones de bienes, según destinos, 1996
(En porcentajes y millones de dólares)

	C. Andina	Mercosur	EEUU	UE	Japón	Asia	Otros	Total
Bienes primarios	**14.1**	**46.5**	**65.1**	**64.6**	**46.8**	**43.1**	**52.3**	**55.6**
Agricolas	5.0	6.9	9.8	33.9	34.2	11.5	7.9	13.1
Mineros	0.7	6.3	0.1	5.5	11.5	9.7	3.8	2.4
Energeticos	8.4	33.3	55.2	25.3	1.1	21.9	40.6	40.0
Bienes industriales	**85.9**	**53.5**	**34.9**	**35.4**	**53.2**	**56.9**	**47.7**	**44.4**
Tradicionales	30.1	12.6	6.3	13.1	24.0	34.1	13.2	12.6
Alimentos, bebidas y tabaco	12.9	5.5	1.4	8.0	10.9	31.7	7.1	6.0
Otros tradicionales	17.2	7.1	4.9	5.1	13.1	2.4	6.1	6.6
Con elevadas economías de escala	38.3	37.0	26.8	18.9	27.4	22.4	30.6	27.7
Duraderos	10.0	0.5	0.5	0.1	0.0	0.0	0.6	1.4
Difusores de progreso técnico	7.5	3.0	1.3	2.2	0.1	0.3	3.2	2.4
Otros	0.0	0.5	0.0	1.1	1.8	0.1	0.0	0.2
TOTAL (millones de dólares)	**4,718**	**1,649**	**21,376**	**6,707**	**1,048**	**1,570**	**7,617**	**44,684**

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

El debate reveló la preocupación de los participantes sobre la importancia relativa de los Estados Unidos para las exportaciones andinas. El cuadro 2 revela que el mercado de los Estados Unidos continúa absorbiendo casi la mitad de las exportaciones andinas. Por otro lado, el mercado subregional representa casi 11% de las exportaciones. La participación de los otros grandes mercados de destino ha retrocedido paralelamente, mientras que la magnitud del Mercosur y del Resto de Asia se está incrementando, aunque desde niveles iniciales bajos. Además las exportaciones intrasubregionales consisten en un 86% en bienes industriales, mientras que los bienes primarios predominan en las exportaciones a los países industrializados. (Véase el Cuadro 3)

Asimismo, los participantes acordaron que los compromisos de la Ronda Uruguay implican una importante acotación de los instrumentos que se encuentran disponibles para promover una inserción más dinámica en el comercio internacional de los países andinos. En efecto, son admitidos apenas los subsidios al desarrollo tecnológico y a la capacitación, más los subsidios precompetitivos para la adaptación a las exigencias medioambientales. Ante las limitaciones impuestas a los mecanismos de promoción de exportaciones, se destacó la importancia de fortalecer las tareas de información comercial, de formación de negociadores, y de creación de una conciencia exportadora entre las clases empresariales. Además, es preciso elaborar una agenda positiva para enfrentar debidamente preparados las negociaciones del próximo milenio.

Varios participantes advirtieron que los países andinos correrían el riesgo de la eliminación de los aparatos industriales establecidos en décadas anteriores, con el avance del nuevo modelo de desarrollo. En los últimos años se habría mermado la capacidad industrial de los países andinos. Se recordó que la IED que acude a la subregión no se dirige al sector industrial. Tomando en consideración que una proporción significativa de las exportaciones de manufacturas de los países andinos se dirigen a la misma subregión, se convino que es importante consolidar la Comunidad Andina, y a la vez hacerla más funcional a las estrategias de industrialización de sus países miembros.

En el marco de la discusión sobre la inserción externa, los participantes se refirieron nuevamente a la importancia de reducir la vulnerabilidad financiera inherente a los movimientos de capital de corto plazo, ya que éstos pueden provocar una crisis en el sector externo. El capital especulativo es atraído por las altas tasas de retorno ofrecidas en la región, pero su orientación suele revertirse ante acontecimientos imprevisibles de afuera o de adentro de la subregión. Al respecto, se hizo ver la conveniencia de una adecuada regulación bancaria y de la coordinación de las políticas macroeconómicas, en especial las monetarias.

Un participante afirmó que el tema de la integración andina hasta hace poco no figuraba en la agenda de los Ministros de Hacienda de la subregión, presumiblemente a causa de la baja incidencia del comercio intraandino en las economías subregionales. En este contexto relató que en la primera reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica, realizada en Quito en marzo del corriente año, se acordó una serie de acciones iniciales tendientes a incrementar la

armonización en el campo macroeconómico, de las normas de regulación de la banca y del mercado de valores.

También hubo consenso sobre la necesidad de contar con economías estables, como contexto esencial para desarrollar de modo coherente las acciones tendientes a mejorar su inserción internacional. Un participante opinó que, en lo que se refiere a la estabilidad fiscal, ésto implicaría un límite al endeudamiento público de no más de 45% del PIB. Con respecto a la Balanza de Pagos sostuvo que su déficit no debería superar al 5% del PIB. Sin embargo fue mencionado que en la actualidad, existe una gran divergencia en estos indicadores entre los países de la Comunidad, por lo que había que desplegar esfuerzos tendientes a su convergencia. Como uno de los mecanismos posibles para imprimir mayor estabilidad a las economías regionales, fue sugerido el establecimiento de un fondo de estabilización con base en los ingresos de exportación de los productos básicos.

Uno de los participantes relató como Perú había logrado estabilizar su economía a principios de los 90 y llevar adelante sucesivamente un conjunto de reformas destinadas a desregular su economía, liberalizarla y reinsertarla en los flujos financieros internacionales. Dicho país completó su programa de reformas estructurales con la privatización de las principales empresas estatales, la implementación de un programa de desarrollo social y con la pacificación interna. Citó como desafíos pendientes el tránsito de la estabilización al crecimiento y a la integración social, y de la pacificación a la democratización.

Finalmente, fue indicado que el crecimiento del producto de los países andinos en los últimos años es irregular e insuficiente. Se comprueba que la tasa promedio para el conjunto de los países varió grandemente en los últimos años, y que las tasas individuales de los países registraron diferencias aún mayores. Los datos estimados para 1997-1998 sugieren una mayor homogeneidad entre los indicadores, hecho que podría facilitar la gradual convergencia de las políticas económicas de los países. (Véase el Cuadro 4).

Cuadro 4

COMUNIDAD ANDINA
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
(Tasa de crecimiento anual)

PAISES	1990	1991	1992	1993*/	1994*/	1995 */	1996 */	1997 e/	1998 e/
Bolivia	4.4	5.3	1.7	4.3	4.6	3.8	3.9	4.2	4.7
Colombia	4.3	2	4	5.4	5.5	5.4	2.1	3.2	4
Ecuador	3	5	3.6	2	4.3	2.3	2	3.3	4
Perú	-5.4	2.8	-2.5	6.5	13.1	7.2	2.6	7.4	5
Venezuela	6.5	9.7	6.1	-0.4	-2.8	3.7	-0.4	5.1	4
Comunidad Andina	3.9	5.9	4.1	2.4	2.4	4.6	1.1	4.6	4.6

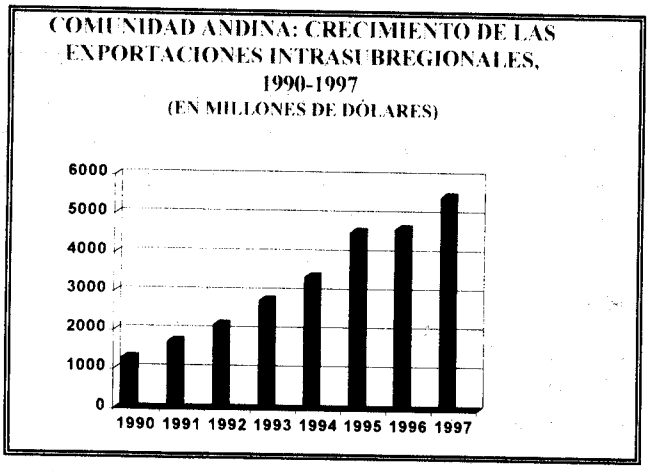
Fuente: Comunidad Andina
*/ Cifras provisionales
e/ Estimativas y proyecciones

B. LA DÉBIL VINCULACIÓN ENTRE LOS PAÍSES ANDINOS

El Seminario hizo hincapié en que aunque es cierto que los vínculos económicos entre los países andinos se han intensificado notablemente durante la presente década, no es menos cierto que éstos aún no han alcanzado un peso determinante en las economías nacionales. Después que en el año 1990 el comercio intrasubregional apenas alcanzara a 1.300 millones de dólares, o un 4.1% de las exportaciones totales de la agrupación, el intercambio mutuo empezó una expansión sostenida, hasta llegar a un máximo histórico de 5.400 millones de dólares en 1997 (incluido el petróleo), lo que representaría un 11% de las exportaciones totales. Por otro lado, hay que considerar que este avance en su mayor parte se sustentó en el alza del intercambio entre Colombia y Venezuela (que representa en la actualidad casi la mitad del comercio intrasubregional), aunque últimamente también se dieron importantes incrementos en las exportaciones de los otros tres países. (Véase el gráfico 3)

En la dinámica reciente de los flujos intrasubregionales (excluido el petróleo y sus derivados), a nivel de los países individuales se destacan las exportaciones de Colombia y Venezuela, que contrasta con la escasa participación de Bolivia, y el lento crecimiento de las exportaciones de Perú.

Gráfico 3



El crecimiento del comercio intrasubregional se debe tanto a la liberalización general de su sector externo llevada a cabo por los países desde principios de esta década, como a los avances en el proyecto subregional de integración. La apertura de las economías dejó al descubierto las ventajas de cercanía geográfica y cultural existentes entre países, y que antes no pudieron ser aprovechadas debido a las múltiples restricciones existentes.

A este impulso inicial se sumó la desgravación casi por completo del comercio intrasubregional entre cuatro de los cinco países miembros, que dio lugar a un margen de preferencia apreciable para dicho intercambio con respecto a las importaciones desde terceros países. La aplicación de un arancel externo común (AEC) por tres de los países contribuyó a homogeneizar las condiciones de competencia entre ellos, y a otorgar mayor seguridad a los agentes económicos.

Cuadro 5

Comunidad Andina
Exportaciones Intrasubregionales sin combustible
(millones de dólares)

Países	1990	1992	1993 *	1994 *	1995 *	1996 *	1997e	1998 e
Bolivia	60	100	120	195	214	270	243	291
Colombia	347	922	1,097	1,109	1,632	1,499	1,868	2,361
Ecuador	54	104	195	283	341	392	596	768
Perú	211	270	269	308	403	415	510	670
Venezuela	403	571	976	1,276	1,511	1,365	1,658	2,002
Comunidad Andina	1,075	1,967	2,657	3,171	4,101	3,941	4,875	6,092

Fuente: Comunidad Andina.
*/ Cifras provisionales; e/ Estimativas y proyecciones.

Los participantes estuvieron de acuerdo que, a pesar de estos avances, el peso de la integración en las economías regionales continúa siendo bajo. Un participante opinó al respecto que el tamaño del comercio intraandino es tan reducido que difícilmente podría llevar a la quiebra de alguna industria en un país miembro. A su vez, el tamaño de los mercados nacionales es comparativamente pequeño. Como ejemplo se mencionó que el mercado de Colombia apenas representaría un 0.7% del mercado conjunto del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Asimismo, el debate destacó que el proyecto de integración dista de estar completo. Tan sólo Colombia y Venezuela aplican el AEC en su integridad, mientras que Ecuador aún exceptúa unos mil ítems del mismo. Por su parte, Bolivia y Perú continúan empleando sus propios aranceles nacionales de escasa dispersión, en un promedio de 10% y 13%, respectivamente. Existe virtual libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, pero la incorporación de Perú en la zona de libre comercio recién se completará en el año 2005.

IV. PERFECCIONAMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SU PROYECCIÓN EXTERNA

A. CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA

Los funcionarios de la CEPAL señalaron que no es fácil predecir hasta cuando puede perdurar el proceso de intensificación de los vínculos mutuos en las actuales condiciones, y cómo se irán generando los efectos más durables de la integración. El rápido crecimiento del intercambio intrasubregional en los últimos años podría ser tan sólo un resultado natural de su bajo nivel inicial y de los fuertes estímulos recibidos en el transcurso de unos pocos años. Para que la integración mutua pueda seguir desarrollándose deberían cumplirse varias condiciones.

En primer lugar, habría que perfeccionar la unión aduanera desigual existente entre los países. Es de esperar que se cumpla sin contratiempos la incorporación de Perú al régimen de libre comercio. Más difícil se presenta la aplicación del AEC por parte de Bolivia y Perú. El primer país basa su posición divergente en su condición de país de menor desarrollo económico relativo y en su mediterraneidad. Perú tiene una declarada preferencia por una tarifa plana, a fin de asegurar una protección pareja a todas sus actividades económicas.

La fase siguiente sería la consolidación de un mercado común entre los países miembros. Ello involucraría la libre movilidad de los factores de producción -capital y trabajo-, la liberación del comercio de servicios, la integración de los mercados financieros y de capitales, y la coordinación de las políticas macroeconómicas. Mediante el Acta de Guayaquil (abril de 1998), el X Consejo Presidencial encargó una serie de acciones requeridas para avanzar hacia este objetivo.

Aun si se lograra aplicar uniformemente la unión aduanera entre los cinco países, y convertir ésta en un mercado común, se presentan otros limitaciones para el desarrollo futuro de la Comunidad Andina. Con un producto interno bruto conjunto de unos 200 mil millones de dólares (del año 1990), la Comunidad Andina ofrece un mercado que es apenas una cuarta parte de la del Mercosur, y 35 veces más pequeño que el de Estados Unidos, Canadá y México juntos bajo el TLCAN. Además, la distribución desigual de los ingresos al interior de cada país andino limita aún más la capacidad de consumo de la población. Por último, fue reiterado que la especialización exportadora de los países restringe a su vez la capacidad de aprovisionamiento entre ellos.

En el debate que siguió, un participante se refirió a la imagen externa de la agrupación que aún deja mucho que desear. Añadió que la consolidación de la Comunidad es una precondición para su actuación externa. Otro participante nombró como un caso interesante de acción colectiva, la gestión desarrollada en conjunto por países latinoamericanos exportadores de banano ante la Unión Europea, tendiente a la liberalización del régimen de importación de esta fruta.

Un tercer participante señaló que a los países miembros les resulta difícil llegar a consensos en muchos temas que se están negociando actualmente en el interior de la Comunidad Andina, como el proyecto de acuerdo para liberalizar el intercambio de servicios, y la coordinación de políticas macroeconómicas. Añadió que la necesidad de enfrentar la agenda de negociaciones comerciales externas está impulsando a los países hacia la armonización de sus posiciones, en lo que concierne a la integración subregional en áreas como los servicios, la competencia y compras gubernamentales. Ejemplificó lo anterior con la constatación que las recientes negociaciones con el Mercosur han inducido a los países andinos a hablar con una sola voz.

Asimismo, los participantes se interrogaron sobre otras áreas para la integración una vez constituida la unión aduanera. Estimaron que las opciones a futuro abarcarían la coordinación macroeconómica, el establecimiento de una moneda común y un mercado único y, por último, la integración política, conforme al ejemplo brindado por la Unión Europea.

B. LA PROYECCIÓN EXTERNA

1. La apertura a otros países y bloques de la región

Los participantes subrayaron el interés demostrado por los países andinos por abrirse a otros países y agrupaciones de integración. En 1995, Colombia y Venezuela conformaron con México el Grupo de los Tres, tendiente a alcanzar una zona trilateral de libre comercio en 2005. Todos los países de la Comunidad Andina han además firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile (Perú firmó el último a principios de mayo de 1998). Asimismo, el 16 de abril, justamente dos días antes del inicio de la Cumbre Presidencial de Santiago, la Comunidad y el Mercosur firmaron un acuerdo marco para completar negociaciones, que debe dar lugar a una zona de libre comercio entre ambas agrupaciones a partir del año 2000. Sin lugar a dudas, la coincidencia de fechas constituye una muestra del interés que ahora manifiestan los países sudamericanos por fortalecer su posición ante el lanzamiento de las negociaciones del ALCA.

Durante la reunión se produjo una amplia discusión sobre la proyección externa de la Comunidad Andina. Se coincidió en que la primera prioridad consistiría en culminar las negociaciones con el MERCOSUR, al encontrarse éstas en un avanzado estado de concreción.

2. La Comunidad Andina ante otras opciones de vinculación.

Hubo consenso en que la participación de la Comunidad en las negociaciones para establecer el ALCA, no excluye de ningún modo la opción de fortalecer sus vínculos con otros grandes espacios económicos. De hecho, desde hace varios años los países andinos son beneficiarios de un régimen especial de preferencias arancelarias concedido por la Unión Europea en apoyo de los esfuerzos de estos países para combatir la producción y el tráfico de drogas. Además, mediante la Declaración de Roma (junio de 1996), ambas partes se comprometieron a profundizar su diálogo político y la cooperación mutua. Debe ser mencionada la entrada en vigor del Acuerdo Marco de Cooperación de tercera generación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.

Después de México y Chile, Perú acaba de ingresar al Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y Colombia y Ecuador han dado pasos con el mismo propósito. Inicialmente, los acuerdos adoptados en la APEC no comprendían ningún compromiso de liberación del intercambio entre los miembros. No obstante, en la Cumbre de Bogor (noviembre 1994), los países se comprometieron a un programa para liberalizar su intercambio mutuo, en el año 2010 para los países industrializados, y 2020 para los demás miembros. En las Cumbres posteriores de Osaka (1995) y Manila (1996), los países presentaron cronogramas individuales al respecto a partir de enero 1997, aunque cabe destacar que no hay un mecanismo que supervise su aplicación.

Se indicó que la proyección hacia el Asia reviste especial importancia para algunos países andinos. Al respecto se mencionó que Perú ha logrado recientemente, mediante gestiones a nivel diplomático, mejorar el acceso de sus exportaciones al mercado de Japón.

Con respecto al potencial del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se registró una mayor divergencia de las opiniones. Algunos participantes cuestionaron si dicho proyecto podría significar un real mejoramiento en el acceso al mercado norteamericano, considerando sus reducidos niveles arancelarios. Se aclaró que, más que los niveles arancelarios, importa reducir el escalonamiento arancelario que se aplica en dicho mercado a las exportaciones de mayor grado de elaboración, y eliminar las medidas no arancelarias que frecuentemente enfrentan los productos de exportación mas exitosos. Asimismo, se expresó la preocupación que el posible incremento de las importaciones desde el propio hemisferio pueda llevar a una seria crisis de la industria subregional. A este respecto se aludió a la necesidad imperiosa de llevar a cabo estudios para determinar el impacto de los eventuales acuerdos, entre otros para determinar los sectores ganadores y perdedores. Dichos estudios necesariamente deben tener un horizonte de largo plazo y considerar los efectos dinámicos.

Finalmente, los participantes concluyeron que ante las inciertas perspectivas del ALCA cabrían dos líneas de acción no excluyentes. En primer lugar, consolidar el mercado subregional y en segundo, buscar la convergencia de las posiciones negociadoras en el proceso para elevar la capacidad de negociación de la región.

ANEXO 1

ALGUNAS INTERROGANTES PRESENTADAS POR LA CEPAL

1. ¿Es posible que la Comunidad Andina (CA) cambie su inserción actual en el comercio internacional, que se basa en la exportación de productos básicos y semimanufacturas, por otra que busca incorporarse en los flujos internacionales más dinámicos, como son las manufacturas y los servicios?

2. En vista de las obvias ventajas comparativas que la región tiene en la producción de ciertas materias primas, ¿sería lógico proponer que la región base su industrialización en agregar valor a dicha extracción, y en general, en desarrollar los encadenamientos industriales alrededor de estas actividades primarias?

3. Con la protección efectiva que actualmente brinda el arancel externo común de la CA, ¿es posible abordar la producción subregional de manufacturas más sofisticadas, como son los bienes de capital? ¿Se encuentran disponibles otros instrumentos de política comercial e industrial para alcanzar dicho objetivo?

4. La apertura por parte de los países andinos de sus sectores de servicios está llevando a la transnacionalización de varios subsectores. ¿Se trata tan sólo de un cambio de propiedad, o se registra una verdadera modernización de su producción y comercialización? En este último caso, ¿puede pensarse en la exportación de servicios por los países andinos?

5. ¿De qué medios disponen los países para promover fusiones o alianzas estratégicas entre los inversionistas extranjeros en sectores de servicios y agentes locales proveedores de servicios?

6. Al no existir más la obligación en la CA de un tratamiento común a la Inversión Extranjera Directa (IED), sus países miembros corren el riesgo de embarcarse en una verdadera carrera de incentivos para atraerla. Además, estas inversiones parecen dirigirse mayormente al sector extractivo. ¿Sería el perfeccionamiento del mercado subregional el medio más efectivo para lograr que la IED se dirija a aquellos sectores que más se benefician del mercado efectivamente ampliado?

7. ¿Con qué otras ventajas de localización cuentan los países andinos que les hacen atractivos para la IED? ¿Como se comparan dichas características con aquellas presentes en otras regiones en desarrollo (Mercosur, México y América Central, países del Sudeste Asiático)?

8. ¿Hay que dar un trato especialmente favorable a las inversiones intrasubregionales e intrarregionales, respectivamente, y quedan márgenes para hacer dicha preferencia efectiva?

9. ¿Cómo lograr que las empresas transnacionales (ET) incluyan a la subregión en sus planes estratégicos de inversión, más allá del sector extractivo y de la provisión de bienes de consumo a los mercados nacionales?

10. La nueva distribución de tareas entre Estado y sector privado supone que éste último disponga de eficaces organismos de representación y que existan líneas de comunicación ágiles con las autoridades nacionales. ¿Existen estas condiciones en los países andinos?

11. La reducción del tamaño del Estado y el imperativo de resguardar los equilibrios fiscales pueden afectar negativamente sus tareas en áreas claves para elevar la competitividad, como son la educación y la provisión de infraestructura. ¿Es factible y deseable transferir una buena parte de estas tareas al sector privado?

12. La tareas de "reregulación" y supervisión requieren de un Estado altamente capacitado. ¿Puede ser la cooperación intrasubregional un medio útil para intercambiar experiencias y conocimientos al respecto?

13. ¿Cuán avanzados se encuentran los países andinos en la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y qué dificultades han experimentado en hacer valer los derechos adquiridos a través de estos acuerdos?

14. ¿Cuál sería la agenda comercial positiva de la Comunidad Andina para las próximas negociaciones comerciales internacionales?

15. ¿Están coordinando los países andinos sus posiciones ante las próximas revisiones y negociaciones internacionales?

16. ¿El ámbito subregional ofrece un contexto adecuado para profundizar muchos de los compromisos asumidos mediante la Ronda Uruguay, y además resguardar una efectiva preferencia subregional?

17. ¿Cómo se pueden resguardar preferencias subregionales en temas como el comercio de servicios o las inversiones?

ANEXO 2

LISTA DE PARTICIPANTES

Señor Juan L. Cariaga
Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433 - U.S.A.
Teléfono: (1-202) 458-2064
Fax: (1-202) 477-3786
E-mail: jcariaga@worldbank.org

Señor José Carrera
Pichincha Casa de Valores
12 de Octubre, No. 25-32
Quito - ECUADOR
Teléfono: (593) 222-8445
Fax: (593) 222-8446
E-mail: jcarrera@impsat.net.ec

Señor Armando Córdova
Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela
Palacio de las Academias. Bolsa a San Francisco
Caracas - VENEZUELA
Teléfono: (58-2) 482-1326 / 7892

Olivier Dabène
Iheal-Ceri-Francia
28 rue Saint Guillaume 75007
Paris - FRANCIA
Teléfono: (331) 4439-8669
Fax: (331) 9215-7037
E-mail: olivier.dabene@wanadoo.fr

Leopoldo Díaz Brusual
Comunidad Andina de Naciones
Calle Sojo, Edificio Onix, Of. 62, El Rosal
Caracas - VENEZUELA
Teléfono: (58-2) 951-7240 / 3231

Andrés Franco
Universidad Javeriana
Cra 7 No. 40-62, Edificio 9
Bogotá - COLOMBIA
Teléfono: (57-1) 320-8320 ext 2490
Fax: (57-1) 288-0830
E-mail: afranco@javercol.javeriana.edu.co

Johannes Heirman
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Unidad de Comercio Internacional
Av. Dag Hammarskjold. s/n
Santiago - CHILE
Teléfono: (56-2) 210-2678
Fax: (56-2) 208-0252
E-mail: jheirman@eclac.cl

Juan Carlos Hurtado Miller
Rivera Navarrere-550, San Isidro
Lima - PERÚ
Teléfono: (511) 474-0116
Fax: (511) 323-5806
E-mail: jch@mail.cosopidata.com.pe

José Carlos Mattos
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Unidad de Comercio Internacional
Av. Dag Hammarskjold. s/n
Santiago - CHILE
Teléfono: (56-2) 210-2689
Fax: (56-2) 208-0252
E-mail: jmattos@eclac.cl

Edgar Moncayo
CEPAL/Comunidad Andina
Cra 11 No. 96-43. Of. 104
Bogotá - COLOMBIA
Teléfono: (57-1) 616-6496 / 6498
Fax: (57-1) 616-6481

Galo Montaño Pérez
Diamond Roses S.A.
Suecia 277 y Shyries Piso 4
Quito - ECUADOR
Teléfono: (593-2) 435-939 / 738-663

Hernán Puyo
Asociación Nacional de Industriales (ANDI)
Carrera 13 No. 26-45
Bogotá - COLOMBIA
Teléfono: (57-1) 334-9620
Fax: (57-1) 281-3188

Carlos Quenan
Iheal-Ceri-Francia
28 rue Saint Guillaume 75007
Paris - FRANCIA
Teléfono: (331) 4439-8669
Fax: (331) 4959-9257
E-mail: quenan@wanadoo.fr

Patrick Quidel
Embajada de Francia
Cooperación Regional Francia
Cra 11 No. 93-12
Bogotá - COLOMBIA
Teléfono: (57-1) 618-0511 / 4942
E-mail: crf@colciencias.co

Víctor Rico F.
Secretaria General de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895, San Isidro
Lima - PERÚ
Teléfono: (511) 221-2205
Fax: (511) 221-2218
E-mail: vmrico@telematic.com.pe

Señor José F. Rivas Alvarado
Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)
Av. Neveri, Colinas de Bello Monte, Edif. Fundaval
Caracas - VENEZUELA
Teléfono: (58-2) 753-3475 / 1090
Fax: (58-2) 751-9126
E-mail: josfeliz@hotmail.com / josfeliz@cantv.net

Marta Rodríguez
Universidad del Pacífico- Diario Gestión
Av. Salaverry 2020
Lima - PERÚ
Teléfono: (511) 471-2277 / 470-9747
E-mail: mrodriguez@ciup.edu.pe

Gabriel Sánchez
Universidad Javeriana
Cra 7 No.40-62, Edificio 9
Bogotá - COLOMBIA
Teléfono: (57-1) 320-8320 ext 2504
Fax: (57-1) 288-0830
e-mail: gabriel@javercol.javeriana.edu.co

Señor Allan Wagner Tizon
Sistema Económico Latinoamericano (SELA)
Apartado de Correo 17035, El Conde
Caracas 1010-A - VENEZUELA
Teléfono: (58-2) 202.5111
Fax: (58-2) 238-8923 / 8534
E-mail: aesela@yahoo.com / aesela@true.net